

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LARISSA COUTO DA SILVA

**ANÁLISE DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS BRASILEIRAS NO PERÍODO 1961-
1967: UMA ABORDAGEM DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL**

Porto Alegre

2021

LARISSA COUTO DA SILVA

**ANÁLISE DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS BRASILEIRAS NO PERÍODO 1961-
1967: UMA ABORDAGEM DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Silva, Larissa Couto da
Análise das mudanças institucionais brasileiras no
período 1961-1967: uma abordagem da Nova Economia
Institucional / Larissa Couto da Silva. -- 2021.
57 f.
Orientador: Sérgio Marley Modesto Monteiro.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Nova Economia Institucional. 2. Mudança
institucional. 3. João Goulart. 4. Castelo Branco. I.
Monteiro, Sérgio Marley Modesto, orient. II. Título.

LARISSA COUTO DA SILVA

ANÁLISE DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS BRASILEIRAS NO PERÍODO 1961-1967: UMA ABORDAGEM DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro

Aprovada em: Porto Alegre, 19 de maio de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição

UFRGS

Prof. Dr. Hélio Afonso de Aguiar Filho

UFRGS

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, como sempre, agradeço à minha mãe pelo infinito apoio e por ser a razão primeira de todas as minhas conquistas. Arthur e Henrique, que ainda são pequenos para entender, mas são minha maior motivação para tudo.

Agradeço também ao meu amor, Max, pela paciência e pelo carinho em todos os momentos que pareceram difíceis demais.

Leonardo, Pedro e Vitória, eu não sei o que seria desses cinco anos de graduação sem a amizade de vocês. Nosso vínculo é uma das melhores coisas que a faculdade me proporcionou.

Laura e Giovanna, obrigada por todos os momentos que compartilhamos juntas.

Aos meus amigos, que mesmo de longe estão comigo há 9 anos, e acompanharam toda essa jornada: meu eterno carinho e amizade. Vocês estiveram presentes em todos os momentos importantes e crescemos juntos.

Agradeço também minha família, que sempre acreditou no meu potencial e apoiou minhas decisões. Em especial, agradeço minha Bisa, que sempre foi o núcleo de toda a família.

Sérgio Monteiro, meu orientador, obrigada pela paciência e compreensão que foram fundamentais no processo de desenvolvimento deste trabalho.

Guilherme Daros, obrigada pelo companheirismo que marcou minha trajetória ao longo de toda graduação. Meu carinho por você é eterno.

Por fim, agradeço à Faculdade de Ciências Econômicas, seus professores e demais funcionários, que viabilizaram a realização desta conquista.

RESUMO

A década de 1960 representou um período de importantes rupturas e transformações institucionais no Brasil. A estagnação do crescimento, a aceleração inflacionária e a crise na balança de pagamentos do país motivaram a deterioração do quadro institucional político e evidenciaram a necessidade de reformas no âmbito das instituições econômicas. Este trabalho caracteriza o ambiente institucional ao longo dos governos João Goulart (1961-1964) e Castelo Branco (1964-1967) e enfatiza as rupturas e continuidades institucionais que determinaram a performance econômica naquele período. As instituições analisadas neste trabalho compõem as reformas estruturais promovidas por ambos os governos. O arcabouço teórico apresentado para a análise das mudanças institucionais e sua relação com a performance econômica do país remete as contribuições da Nova Economia Institucional, em especial a teoria desenvolvida por Douglass North. Além da caracterização da matriz institucional brasileira, o trabalho qualifica as mudanças ocorridas a partir do conceito de abertura de janelas de oportunidade e transições críticas.

Palavras-chave: Nova Economia Institucional. Mudança institucional. João Goulart. Castelo Branco.

ABSTRACT

The 1960s represented a period of important institutional fractures and transformations in Brazil. The economic stagnation, the rise of inflation rates and the balance-of-payments crisis prompted the worsening of the political and institutional setting and highlighted the need for reforms within its economic institutions. This study depicts the institutional frameworks during João Goulart (1961-1964) and Castelo Branco's (1964-1967) presidencies while emphasizing on the institutional ruptures and continuities that determined the economic performance of each period. The institutions analyzed in this study comprise the structural reforms put forward by both former presidents. The theoretical framework presented in this investigation of institutional shifts and their relation with the country's economic performance references the contributions of New Institutional Economics, particularly theories developed by Douglass North. In addition to the characterization of the previous Brazilian institutional profile, this study addresses the changes that occurred based upon concepts such as windows of opportunities and critical transitions.

Keywords: New Institutional Economics. Institutional change. João Goulart. Castelo Branco.

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 | O INSTITUCIONALISMO E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL | 11 |
| 2.1 | O PENSAMENTO INSTITUCIONALISTA DE DOUGLASS NORTH: MUDANÇA INSTITUCIONAL E PERFORMANCE ECONÔMICA | 13 |
| 2.2 | PERFORMANCE ECONÔMICA: CRENÇAS, JANELAS DE OPORTUNIDADE E TRANSIÇÕES CRÍTICAS | 16 |
| 3 | O GOVERNO DE JOÃO GOULART (1961-1964): ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA, INSTABILIDADE POLÍTICA E RUPTURAS INSTITUCIONAIS | 19 |
| 3.1 | INSTITUIÇÕES POLÍTICAS: A INCESSANTE BUSCA PELA CREDIBILIDADE E LEGITIMIDADE | 20 |
| 3.2 | INSTITUIÇÕES SOCIOECONÔMICAS: ESTAGNAÇÃO DO CRESCIMENTO, ACELERAÇÃO INFLACIONÁRIA E DETERIORAÇÃO DA BALANÇA DE PAGAMENTOS | 23 |
| 3.2.1 | Reforma administrativa | 24 |
| 3.2.2 | Reforma tributária (ou fiscal) | 25 |
| 3.2.3 | Reforma financeira | 27 |
| 3.2.4 | Reforma agrária | 28 |
| 3.2.5 | Reforma urbana | 29 |
| 3.2.6 | Reforma cambial e política externa | 29 |
| 3.2.7 | Reforma educacional e eleitoral | 31 |
| 4 | O GOVERNO CASTELO BRANCO: REFORMAS INSTITUCIONAIS, RUPTURAS POLÍTICAS E CONTINUIDADE DO PROJETO DESENVOLVIMENTISTA | 32 |
| 4.1 | INSTITUIÇÕES POLÍTICAS: CENTRALIZAÇÃO DO PODER E POSSIBILIDADE DE REFORMAS | 32 |
| 4.2 | INSTITUIÇÕES SOCIOECONÔMICAS: REFORMAS ESTRUTURAIS E ESTRATÉGIA GRADUALISTA | 34 |
| 4.2.1 | Reforma tributária | 35 |
| 4.2.2 | Reforma financeira | 37 |
| 4.2.3 | Reformas trabalhistas e política salarial | 39 |
| 4.2.4 | Reforma cambial e relações do setor externo | 41 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5 | A MUDANÇA DO AMBIENTE INSTITUCIONAL NA DÉCADA DE 1960 E A CRIAÇÃO DE JANELAS DE OPORTUNIDADE | 43 |
| 5.1 | PERFORMANCE ECONÔMICA BRASILEIRA (1961-1973)..... | 44 |
| 5.2 | AS REFORMAS DE BASE E O PLANO DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG): CONTINUIDADES E RUPTURAS | 45 |
| 6 | CONCLUSÃO | 53 |
| | REFERÊNCIAS | 55 |

1 INTRODUÇÃO

A década de 1960 no Brasil foi marcada por intensas rupturas políticas e mudanças na trajetória de crescimento econômico. O período de grande prosperidade econômica vivido na segunda metade da década de 1950, sob o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, perdia força e a economia passava a apresentar sinais de desgaste conjuntural e estrutural, que comprometiam a capacidade de manutenção da trajetória de crescimento e estabilidade.

O desajuste conjuntural criou a necessidade de planos de estabilização nos diferentes governos do período, que buscavam solucionar o problema da inflação, da estagnação do crescimento e do desequilíbrio na balança de pagamentos. Nesse ponto, o Plano Trienal no governo João Goulart e o Plano de Ação Econômica do Governo no período Castelo Branco foram apresentados como principais medidas para conter o desajuste. Todavia, os problemas estruturais que ameaçavam a performance econômica do país também criavam pressões para a apresentação de reformas de caráter institucional.

O governo de João Goulart (1961-1964) sintetizou suas propostas de mudanças institucionais no que ficou conhecido como Reformas de Base, que incluíam alterações em diversos setores políticos e econômicos: eleitoral, administrativo, agrário, urbano, financeiro, tributário, educacional e cambial. O governo Castelo Branco (1964-1967), de caráter autoritário, promoveu intensas reformas na matriz institucional brasileira a partir da idealização do PAEG. As reformas podem ser divididas em: reformas do setor financeiro e bancário, reforma tributária, reformas do setor externo e reforma na política salarial.

A superação da estagnação econômica e a contenção da aceleração inflacionária no final da década de 1960, com a ascensão do período que ficou conhecido como “Milagre Brasileiro”, em larga medida pode ser entendido como consequência dos processos de mudanças institucionais que ocorreram durante o governo Castelo Branco. Nesse sentido, este trabalho visa caracterizar o ambiente institucional do período, com ênfase no processo de mudança das instituições e da avaliação das continuidades e rupturas na transição entre o governo João Goulart e o governo Castelo Branco, que representou a transição de um período democrático para um período autoritário no regime político do país.

A caracterização das instituições e análise da mudança institucional será feita com base na economia institucionalista, em especial a vertente da Nova Economia Institucional (NEI). O institucionalismo se preocupa em analisar as trajetórias de crescimento econômico a partir das

instituições e das especificidades históricas. Nesse sentido, o trabalho busca qualificar as alterações institucionais ocorridas no Brasil durante o governo João Goulart e Castelo Branco e caracterizar as principais instituições do período.

Além desta introdução e de uma conclusão, o trabalho está dividido em outras quatro partes: a primeira busca estabelecer o arcabouço teórico desenvolvido para análise das instituições e do processo de mudança institucional, com as relações estabelecidas pela Nova Economia Institucional. A segunda parte apresenta a caracterização do ambiente institucional durante o governo João Goulart, em especial as instituições políticas do período e as mudanças atribuídas pelas Reformas de Base. A terceira parte foca na caracterização das instituições no governo Castelo Branco. Serão consideradas as instituições políticas do período e as instituições econômicas terão o enfoque nas reformas estruturais promovidas pelo PAEG. Por fim, a quarta parte do trabalho busca qualificar o processo de mudança institucional ocorrida entre os dois períodos apresentados, a partir do que foi exposto pela teoria da NEI.

2 O INSTITUCIONALISMO E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

O desenvolvimento do pensamento institucionalista dentro da teoria econômica passou a integrar as instituições como importante material de análise e compreensão no estudo do crescimento econômico dos países. O institucionalismo original, que começou com Veblen, Commons e Mitchell, e foi precursor no estudo das instituições, desenvolveu-se mais recentemente em novas vertentes institucionalistas que se ocuparam dessa questão. Essas novas vertentes, ainda que diferentes em suas concepções, não são antagônicas e trabalham com alguns pressupostos em comum, inerentes à análise institucional. O conceito *de path dependence*, que exprime o cenário de incertezas e importância histórica no qual está alicerçado o processo de crescimento das economias é objeto comum a todas as análises institucionais. (CONCEIÇÃO, 2002, p. 89-90)

A Nova Economia Institucional (NEI), é uma vertente baseada na proposição desenvolvida inicialmente por Ronald Coase a partir do estudo da firma e desenvolvimento da Teoria dos Custos de Transação, posteriormente desenvolvida por Oliver Williamson e Douglass North – sendo eles os três grandes expoentes dessa vertente institucionalista. Ainda que o pensamento institucionalista busque enfatizar o papel das instituições no processo de crescimento econômico, a abordagem da NEI diverge em maior grau do pensamento do Antigo Institucionalismo Norte-Americano¹ e do Neo-Institucionalismo² em suas proposições (CONCEIÇÃO, 2008). A NEI busca um desenvolvimento teórico que não propõe a superação da economia neoclássica, mas idealiza contraposições teóricas que permitem incluir as instituições em sua análise, construindo e modificando em torno dessa teoria (NORTH, 1995).

No que pese a convergência teórica dentro do institucionalismo, é importante citar a importância dada ao processo histórico e às especificidades locais no entendimento sobre a performance econômica e o crescimento dos países. Esse entendimento incorpora também a necessidade de se considerar que as trajetórias individuais no crescimento das economias não são passíveis de simples replicação, com resultados idênticos, dada a individualidade do processo histórico – uma ênfase ao componente da incerteza na análise do crescimento e do desenvolvimento. Ainda, o processo de crescimento econômico e o desenvolvimento das

¹ Sintetizado pelo pensamento de Veblen, Commons e Mitchell.

² Atribuído ao pensamento de Hodgson, Samuels e Rutherford.

instituições se relaciona diretamente com o comportamento dos agentes e, portanto, com o ambiente microeconômico. (CONCEIÇÃO, 2008).

Utilizando a definição proposta por Douglass North, instituições “*are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction*” (NORTH, 1990, p. 3)³. Instituições não são criadas, necessariamente, para serem socialmente eficientes, mas atendem aos objetivos de organizações com poder de barganha para moldar a matriz institucional. A questão da eficiência perpassa também a superação da hipótese neoclássica de racionalidade ilimitada: indivíduos possuem informações incompletas e capacidade mental limitada de processar informações. Além disso, existem restrições impostas por questões culturais, sociais e ideológicas nas quais o indivíduo se insere que acabam influenciando suas percepções sobre o mundo e a maneira como ele funciona: os chamados modelos mentais. (NORTH, 1990; NORTH, 1995)

É importante frisar que ideologias, preconceitos, dogmas e outras características inerentes a formação do pensamento humano são relevantes. Além disso, as decisões tomadas em um ambiente de incerteza (como o plano político e econômico) excluem a possibilidade de se pensar na racionalidade das decisões individuais. (NORTH, 1996)

As instituições podem ser caracterizadas quanto a sua natureza: **informais** (convenções, códigos de conduta, normas de comportamento), que contemplam os aspectos culturais e específicos de uma sociedade moldam e restringem os modelos mentais dos indivíduos, e que acabam por limitar também o desenvolvimento das **instituições formais** (leis, regras, constituições). As instituições são responsáveis por caracterizar a estrutura de incentivos de uma economia, o que interfere diretamente na performance econômica – esse conjunto é denominado matriz institucional. (NORTH, 1990; NORTH, 1995).

A classificação e sistematização das instituições decorre ainda de outras proposições. Uma hierarquia das instituições foi sistematizada por Williamson (2000) a partir de quatro níveis de análise social, nos quais os níveis superiores impõem as restrições sobre os níveis inferiores da análise. O primeiro nível, categorizado como *embeddedness* social, representa a categorização das normas de comportamento, hábitos, tradições, religiões e demais aspectos ligados à cultura. Essa definição vai ao encontro da categorização das instituições informais, cujas mudanças são lentas e graduais. O segundo nível, denominado ambiente institucional,

³ “são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana” (NORTH, 1990, p. 3, tradução nossa)

comporta as regras formais e direitos de propriedade. É um nível de análise já centrado em instituições formais e, como já definido anteriormente, encontra nas instituições informais restrições ao seu desenvolvimento. O terceiro nível, denominado governança, abarca a discussão sobre custos de transação e o estabelecimento de contratos. Por fim, o quarto nível (alocação de recursos) é a análise embutida na teoria da firma e se relaciona com a determinação dos preços e quantidades. De maneira geral, o autor ressalta que foco de estudo da NEI se concentra no segundo e no terceiro nível da análise social.

Quadro 1: Os quatro níveis da Análise Social de Williamson

| | | |
|---------|---|--------------------------------------|
| Nível 1 | <i>Embeddedness social</i> Tradições, costumes, hábitos | Teoria Social |
| Nível 2 | Ambiente institucional Leis, constituições, direitos de propriedade | Economia dos direitos de propriedade |
| Nível 3 | Governança Estabelecimento de contratos | Teoria dos Custos de Transação |
| Nível 4 | Alocação de recursos Preços e quantidades | Teoria da Firma |

Fonte: adaptado de Williamson (2000), p. 597.

O processo de caracterização e mudança do ambiente institucional – segundo nível na análise social de Williamson – será o foco deste trabalho. Para tanto, a teoria de Douglass North servirá de base para a compreensão do funcionamento e do processo de mudanças das instituições, que pauta a análise do autor sobre a performance econômica dos países.

2.1 O PENSAMENTO INSTITUCIONALISTA DE DOUGLASS NORTH: MUDANÇA INSTITUCIONAL E PERFORMANCE ECONÔMICA

As trajetórias de crescimento econômico e, em especial, as divergências entre os diferentes países, é tópico central na análise institucionalista. Douglass North se debruça na investigação das mudanças nas instituições e a performance econômica dos países.

Ainda que abandonando a concepção de eficiência das instituições (NORTH, 1990, p. 7), não é possível estabelecer por si só um argumento que relacione a não convergência nas trajetórias de crescimento das diferentes economias, em diferentes períodos. North propõe, então, que o processo de mudança institucional se vincula ao processo de interação entre instituições e organizações. Enquanto as instituições são definidas como as “regras do jogo”, as organizações atuam como jogadores. As organizações são compostas por indivíduos com propósitos em comum e atuam nos mais diversos setores da sociedade: são atores políticos, econômicos, educacionais e sociais. (NORTH, 1995)

Organizações são específicas a cada país. Organizações econômicas encontram respaldo em sua importância econômica para o país e muitas vezes estão vinculadas a setores específicos (como agricultura, por exemplo). Organizações políticas têm respaldo sobre sua força política e incluem partidos, religiões, *lobbies* e muitos outros corpos políticos incluindo o setor militar. (ALSTON et. al, 2018)

As instituições determinam as oportunidades e criam vantagens para determinados comportamentos, criando uma estrutura de incentivos. As organizações buscam tirar proveito desses incentivos e as mudanças institucionais são motivadas pela percepção de que resultados melhores podem ser alcançados com mudanças na estrutura institucional vigente. De maneira geral, essas mudanças costumam ser marginais – sem alteração radical do arcabouço institucional. Todavia, alterações descontínuas também ocorrem – em condições menos usuais -, geralmente motivadas pela emergência de novas organizações com interesses diferentes. A insatisfação com os resultados obtidos pelas antigas organizações são uma importante motivação para a criação das novas. Além disso, quando esses novos interesses emergem e se cria uma incompatibilidade entre as novas organizações e as instituições vigentes, uma drástica mudança na matriz institucional é a solução necessária. Assim, a mudança institucional deixa de ser marginal e passa a ser descontínua. (NORTH, 1990; NORTH, 1995)

As instituições são compostas, então, pelas regras formais, normas informais e suas capacidades de cumprimento (no sentido literal do termo, “*effectiveness of enforcement*”): esse conjunto determina a performance econômica (NORTH, 1995, p. 7). North ressalta o caráter distinto de mudança entre essas regras e normas: as instituições formais podem ser rapidamente

modificadas – dependendo de aspectos legais e motivação da rede dominante -, enquanto as regras informais e seu *enforcement* mudam de maneira mais lenta e gradual. Essa solução remete à questão da individualidade histórica das economias e o impacto do *path dependence*. Mesmo a introdução de regras formais funcionais para outras matrizes institucionais não garante os mesmos resultados e a mesma eficiência relativa para outras economias. Na verdade, os resultados diferem e são imprevisíveis, pois as instituições informais e a capacidade de cumprimento das regras e normas passam por um processo de ajuste diferente e sua natureza histórica é particular a cada país. Um exemplo, em suas palavras, “[...] *Privatization is not a panacea for solving poor economic performance*”⁴ (NORTH, 1995, p. 7).

As organizações atuam como agentes das mudanças institucionais e a mudança relativa dos preços atua como a mais importante fonte da modificação das instituições. A mudança nos preços relativos inclui mudança nos preços de fatores, no custo de informação e mudanças tecnológicas. Essas alterações irão representar uma mudança institucional quando organizações percebem que essas mudanças serão benéficas para aumentar seu poder de barganha, de maneira que essa melhoria seja superior aos recursos necessários para a mudança institucional ocorrer. (NORTH, 1990)

Todavia, é uma visão extremamente simplista tratar a mudança relativa nos preços como fator único de indução de padrões de comportamento e hábitos. Grandes mudanças institucionais também são fortemente influenciadas por ideias e a maneira como estas tomam forma. Além disso, instituições que reduzem o custo atribuído a expressar ideias, ideologias e posicionamentos contribuem diretamente no processo de mudança institucional⁵. (NORTH, 1990)

Debruçar-se sobre o processo de mudança das instituições informais é menos preciso. Como já mencionado, estas instituições mudam de maneira mais lenta e estão atreladas a características culturais – um arcabouço de estudo voltado para a área das ciências sociais. As restrições provocadas pelas instituições informais também minimizam o efeito de transformação das mudanças nas instituições formais, pelo descompasso no ritmo de ajuste. (NORTH, 1990)

⁴ “[...] Privatização não é uma panaceia para resolver o fraco desempenho econômico.” (NORTH, 1995, p. 7, tradução nossa)

⁵ Essa é uma questão ainda a ser melhor desenvolvida, para o autor: “[...] *we are still at something of a loss to define, in very precise terms, the interplay between changes in relative prices, the ideas and ideologies that form people's perceptions, and the roles that the two play in inducing changes in institutions.*”.

North (1995) reconhece a concentração das análises com foco sobre os Estados Unidos e outros países desenvolvidos e a pouca teoria desenvolvida para as demais nações. Ainda assim, aponta algumas noções sobre as características do desenvolvimento das instituições: a) instituições políticas só se mantêm estáveis com o apoio de organizações; b) é necessário que se mude, em conjunto, instituições e crenças, uma vez que os modelos mentais fazem parte do processo de escolha; c) normas de comportamento (no espectro das instituições informais) são necessárias para a manutenção da estabilidade de novas regras, atuando para legitimar essas mudanças; d) crescimento de longo prazo implica a necessidade de um Estado de Direito e garantia das liberdades civis; e) instituições informais favoráveis ao crescimento econômico são necessárias para uma boa performance econômica.

2.2 PERFORMANCE ECONÔMICA: CRENÇAS, JANELAS DE OPORTUNIDADE E TRANSIÇÕES CRÍTICAS

Mudanças marginais nas instituições, como já pontuado anteriormente, são processos comuns e independem da estabilidade dessas instituições para acontecerem. Os agentes da mudança institucional são as organizações e as mudanças nos preços relativos fundamentam a maior parte das mudanças institucionais. Mesmo assim, algumas mudanças institucionais de maior impacto podem ocorrer em momentos específicos: contexto de guerras, revoluções, grandes crises e demais contextos em que a matriz institucional vigente não é capaz de solucionar os conflitos políticos e econômicos. Nesse sentido, situam-se momentos chaves capazes de ilustrar a mudança nas trajetórias de crescimento econômico que alguns países protagonizaram ao longo da história.

As mudanças incrementais, que definem a maioria das mudanças institucionais, decorrem de menores custos envolvidos no processo de alteração – e por isso, também, resultam de maior facilidade para acontecerem. Nesse contexto de mudanças incrementais, os países tendem a permanecer em uma trajetória de crescimento específica e que, de nenhuma forma, implica em convergência entre diferentes nações.

Alston et. al (2018) ressaltam que organizações e indivíduos com poder sobre a formação das instituições compõem a rede dominante e utilizam-se dessas instituições como estabilizadoras a fim de manter ou expandir seu poder de barganha. As instituições são construídas e modeladas a partir das crenças da rede dominante e essas crenças estabelecem

relações de como as instituições devem agir para atingir determinados resultados. Além disso, o apoio de outros setores da sociedade (que estão à margem da rede dominante) são importantes mecanismos para alcançar melhores resultados a partir dos objetivos pretendidos.

As crenças seguem o princípio dos modelos mentais de North: são pontos de vista das organizações sobre o funcionamento do mundo e são restrições sobre o comportamento e as instituições. Alston et. al (2018) parte da análise sobre as crenças individuais de como as instituições afetam os resultados políticos e econômicos a partir da construção de incentivos. Ressalta-se que as crenças, partindo do princípio da incerteza, não são alternativas com resultados previsíveis que invariavelmente atingirão os resultados pretendidos – são apenas expectativas da relação entre instituições e resultados. Crenças também condicionam os motivos pelos quais contextos semelhantes, em diferentes países, geram reações divergentes.

Esse contexto de estabilidade das instituições e das crenças, com mudanças marginais para manter o poder da rede dominante, configuram os períodos denominados de “piloto automático” (ALSTON et. al, 2018). Existem flutuações durante esses períodos, todavia é necessário considerar o custo embutido nas grandes mudanças institucionais. Em geral, essas flutuações não são compatíveis com a criação de janelas de oportunidade – momentos chave para a alteração da trajetória de crescimento econômico.

Janelas de oportunidade representam momentos em que as crenças se tornam maleáveis e sujeitas a mudanças. Uma importante fonte para a criação de janelas de oportunidade está na obtenção de resultados que diferem muito das expectativas e dos objetivos. Esse desvio de resultados comporta um *feedback* que pode comprometer as crenças vigentes. Além disso, janelas de oportunidade podem ser conduzidas a partir da iniciativa de lideranças para mudar o núcleo de crenças vigentes. Lideranças também possuem papel de destaque frente a janelas de oportunidades já criadas pelos desvios de resultados, pois são figuras capazes de conduzir uma mudança nas crenças vigentes.

Alston et. al (2016) ressalta três importantes atributos inerentes à posição de liderança na condução de uma transição crítica: a) autoridade cognitiva: relativa à capacidade de perceber uma janela de oportunidade e tirar proveito da oportunidade; b) autoridade coordenativa: relativa ao controle sobre a agenda e a capacidade de estruturar decisões; c) autoridade moral: não é uma característica estritamente necessária, porém se relaciona com o respeito adquirido pela liderança, o que facilita o processo de estabilização das instituições. A análise sobre a liderança no Poder Executivo Federal assume relativa importância neste trabalho e é parte fundamental no processo de mudanças institucionais consideradas (sobretudo políticas).

Outra definição importante na contextualização das transições críticas apresentada por Alston et. al (2018) é a de momentos constitucionais. Momentos constitucionais ocorrem quando as novas crenças, com capacidade de alterar as trajetórias de crescimento, emergem e começam a ser transformadas em novas instituições. Esses momentos não necessariamente se traduzem em uma nova Constituição ou emendas constitucionais. De maneira semelhante, mudanças na Constituição podem ser relativas às mudanças institucionais marginais, mas não apresentar relação com mudanças nas crenças – são mudanças apoiadas apenas nas instituições formais.

Momentos constitucionais, portanto, representam mudanças institucionais que conduzem diferentes resultados na performance política e econômica. Se os novos resultados obtidos são positivos e estão em concordância com os objetivos (criando um círculo virtuoso), ocorre o processo de aprofundamento institucional – dentro do novo conjunto de crenças. (ALSTON et. al, 2018, p. 300)

Janelas de oportunidade perdidas não são uma excepcionalidade. A percepção sobre janelas de oportunidade geralmente é uma reação *ex-post*, assim, sua percepção e aproveitamento não são processos automáticos. Todavia, o aproveitamento de uma janela de oportunidade conduz a uma transição crítica. O processo de transição crítica pode ser sintetizado, portanto, conforme:

In sum, when a window of opportunity opens, a leader may successfully coordinate the change to a new set of beliefs. These beliefs expressed in the new institutions through a constitutional moment, can change the economic and political trajectory of society through a period of institutional deepening. This process in its entirety is a critical transition. (ALSTON et. al, 2018, p. 303)⁶

Sob o enfoque de análise das janelas de oportunidade, a partir do trabalho desenvolvido por Alston, busca-se uma caracterização da dimensão do processo de mudança na matriz institucional brasileira no período de 1961 até 1967. A abertura da janela de oportunidade compreende o período do primeiro governo analisado e a transição do regime democrático para o período da Ditadura Militar, em abril de 1964, é o ponto de ruptura que qualifica as possíveis transições ocorridas.

⁶ “Em suma, quando uma janela de oportunidade se abre, um líder pode coordenar a mudança para um novo conjunto de crenças. Essas crenças expressas nas novas instituições por meio de um momento constitucional, podem mudar a trajetória econômica e política da sociedade por meio de um período de aprofundamento institucional. Este processo em sua totalidade é uma transição crítica.” (ALSTON et. al, 2019, p. 303, tradução nossa)

3 O GOVERNO DE JOÃO GOULART (1961-1964): ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA, INSTABILIDADE POLÍTICA E RUPTURAS INSTITUCIONAIS

O governo de João Goulart foi marcado por profunda instabilidade nas instituições políticas e econômicas brasileiras. Nesse sentido, o contexto histórico do país é fundamental para compreender o processo que culminou em importantes rupturas com o Golpe Militar de 31 de março de 1964.

Sob o governo de Juscelino Kubitschek, o Brasil experienciou um momento de grande prosperidade econômica no final da década de 1950. É importante destacar a combinação de elevadas taxas de crescimento econômico, mudanças estruturais na economia e exercício das liberdades democráticas que pautaram o governo daquele período (VILLELA, 2005). Sob a coordenação do Plano de Metas, o país apresentou acelerado desenvolvimento da produção e da infraestrutura econômica, que corroboraram os virtuosos resultados obtidos. O PIB *per capita* brasileiro logrou um crescimento de 5,1% ao ano, em média, entre 1957 e 1961 (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990). Todavia, o financiamento inflacionário dos investimentos empreendidos no Plano de Metas ocasionou aceleração inflacionária que perdurou nos governos seguintes. Em 1958 o IGP foi de 24,4%, subindo para 39,4% em 1959 e atingindo 30,5% em 1960 (VILLELA, 2005). A inflação anual na casa dos dois dígitos foi um percalço relevante na condução das políticas econômicas na década de 1960.

Nas eleições brasileiras de 1960, Jânio Quadros foi eleito em uma significativa votação popular naquele período, a partir da união de votos entre o eleitorado mais conservador e o povo suscetível ao seu discurso populista (ABREU, 1990). A política econômica guiada em seu breve mandato atendeu aos apelos mais conservadores, prezando pela adoção de medidas ortodoxas que visavam reverter o quadro de instabilidades da economia após o governo de Juscelino Kubitschek: inflação acelerada, déficit fiscal e desequilíbrio crônico no balanço de pagamentos (ABREU, 1990; REGO, 2013; VILLELA, 2005). As medidas adotadas são de difícil avaliação de seus efeitos, pela curta duração de seu mandato (31 de janeiro de 1961 até 25 de agosto de 1961) e consequente abandono da política de estabilização (ABREU, 1990; REGO, 2013).

A principal medida econômica adotada no governo Jânio foi a Instrução 204 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que previa a desvalorização do câmbio e a unificação do mercado cambial. A Instrução atuou como um instrumento para tentar conter a aceleração inflacionária, uma vez que era alternativa necessária para que o endividamento não fosse financiado via emissão monetária. Ainda, o governo obteve sucesso na captação de novos empréstimos e reescalonamento da dívida externa. No campo político, Jânio Quadros adotou

uma posição de distanciamento dos Estados Unidos em relação ao tratamento de isolamento de Cuba, além de estreitar relações com a União Soviética. (ABREU, 1990)

3.1 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS: A INCESSANTE BUSCA PELA CREDIBILIDADE E LEGITIMIDADE

Mesmo antes de 1964 uma parcela das Forças Armadas já rompia em tentativas de desestabilização do ambiente democrático brasileiro. Com a renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961, a Constituição previa a posse do vice-presidente João Goulart, que tão logo passou a sofrer forte oposição de setores militares e civis mais conservadores (VILLELA, 2005). Como reação à tentativa de barrar a posse do vice-presidente, emergiu sob liderança do governador do Rio Grande do Sul (e cunhado de João Goulart), Leonel Brizola, a Campanha da Legalidade. Os legalistas contavam com importante apoio de alguns setores militares e o conflito teve fim com a instauração do parlamentarismo no Brasil – com João Goulart sendo empossado como presidente.

Com a aprovação de Emenda Constitucional, o sistema de parlamentarismo híbrido, com poder diminuído do Presidente da República, iniciou em 7 de setembro de 1961, com a nomeação de Tancredo Neves (PSD) como primeiro-ministro. Ainda que o sistema não tenha perdurado por muito tempo – sendo derrubado no começo de 1963 por meio de um plebiscito -, destaca-se a instabilidade na condução do Conselho de Ministros através das sucessivas trocas no comando: foram três primeiros-ministros diferentes no período de um ano e cinco meses (LOUREIRO, 2012). A instabilidade era permeada pelas divergências entre João Goulart e os gabinetes (VILLELA, 2005).

. Como exposto por Fonseca (2004), a instauração do parlamentarismo pode ser considerada uma vitória apenas parcial das campanhas legalistas, uma vez que teve como consequência a diminuição dos poderes auferidos ao presidente empossado. A aceitação do parlamentarismo não logrou o reconhecimento da autoridade de João Goulart no exercício de suas atribuições enquanto presidente e sua legitimidade no cargo. Assim, desponta-se uma análise central na interpretação do governo de João Goulart: a constante busca pela legitimidade e reconhecimento de sua autoridade.

O primeiro gabinete parlamentarista foi formado visando a prospecção de uma atuação equilibrada, tendo em vista o ambiente de instabilidade política formado a partir da renúncia de Jânio Quadros (FONSECA e MONTEIRO, 2005). Os três principais partidos políticos da época

foram contemplados na formação do gabinete ministerial: PSD (mesmo partido do Primeiro-Ministro e que era a favor da constituição do parlamentarismo), o PTB (partido do Presidente) e a UDN (principal partido de oposição ao governo). Na tentativa de ofertar credibilidade e acalmar os setores mais conservadores e que eram oposição à conduta populista e trabalhista de João Goulart (VILLELA, 2005), Walter Moreira Salles, de convicções ortodoxas, assumiu a pasta do Ministério da Fazenda. Fonseca e Monteiro (2005) ressaltam a escolha pela entrega do Ministério de Minas e Energias à Gabriel Passos (da ala nacionalista da UDN), que logo buscou conciliar em seu discurso a importância do papel do capital estrangeiro no crescimento do país, a fim de acalmar os investidores externos. Além disso, na tentativa de distanciar a posição do governo da afiliação trabalhista do presidente João Goulart, o Ministério do Trabalho e Previdência Social não foi entregue ao PTB. Ainda segundo os autores:

Diante da divisão opaca de poderes entre o presidente e o primeiro-ministro, a consolidação da credibilidade do governo passava necessariamente pela recuperação da imagem de Goulart, dentro e fora do país. Nesse sentido, os pronunciamentos iniciais do presidente adotaram um tom moderado, assumindo compromisso com a democracia, ressaltando a posição contrária ao comunismo e dando suporte político às medidas anti-inflacionárias mais rígidas propostas pelo gabinete. (FONSECA e MONTEIRO, 2002, p. 11)

De acordo com Fonseca (2004), neste primeiro momento a busca pela credibilidade interna e externa colocou em concordância as posições adotadas por Goulart e Neves, enfatizando a necessidade do cumprimento de contratos e boa relação com os Estados Unidos. Nesse contexto, a própria base de apoio do presidente criava ressalvas em atribuir credibilidade ao governo, enfatizando a necessidade de se manter a política externa iniciada por Jânio Quadros que conduzia aproximações terceiro-mundistas. Assim, o autor resalta as evidentes contradições na condução dos posicionamentos referentes à política externa e apoio de pautas internas – como a reforma agrária.

Com as crescentes pressões, por parte de opositores e governistas, as discordâncias entre Goulart e Neves passam a entrar em evidência. A crescente dificuldade de implementar as medidas de estabilização econômica, considerando a aproximação das eleições da Câmara e do Senado, apenas acirrou o contexto de crescente pressão e baixa credibilidade. O presidente passou a retomar proposições mais radicais de seu governo, como reforma agrária e restrições à remessa de lucros, iniciando um período de “randomização” da condução das políticas adotadas e abandono da tentativa de estabilização. (FONSECA e MONTEIRO, 2005)

Os dois gabinetes formados posteriormente, sob o comando de Brochado da Rocha (PTB) e Hermes Lima (PTB), pouco puderam atuar para recuperar a credibilidade em baixa e o período parlamentarista do governo Jango se encerra com duras dificuldades em implementar

medidas necessárias ao controle da inflação e retomada do crescimento – principais pautas econômicas do período.

Mesmo com a vitória no plebiscito para retomada do presidencialismo no país, João Goulart não encontrava uma situação de conforto no ambiente político. As pressões antagônicas por parte de setores conservadores antigetulistas, representados por Carlos Lacerda, e membros radicais da esquerda do PTB, como Leonel Brizola, dificultavam ações de conciliação de interesses por parte do presidente e deixavam à espreita a ameaça de um golpe contra Goulart (SKIDMORE, 1976 apud. FONSECA e MONTEIRO, 2005, p. 236).

Ianni (1976) aponta que, além da radicalização e polarização das posições assumidas dentro dos partidos políticos, houve um aumento da politização das massas urbanas, importantes atores civis. O autor destaca nesse processo de politização urbana a classe média, o proletariado e parte dos universitários e aponta três fatores para entender essa dinâmica. Em primeiro lugar, a tentativa de golpe sofrida por João Goulart antes mesmo de sua posse e toda a questão desenvolvida a partir de então, com acirradas disputas que culminaram no parlamentarismo. Em segundo lugar, a ampliação do processo de reivindicações salariais e movimentos de protesto do proletariado. Em terceiro lugar, o debate em evidência sobre reformas de base (agrária, tributária, universitária etc.).

Nesse ponto, o autor ainda ressalta que o processo de intensa industrialização e urbanização que ocorria nas últimas décadas, evidenciou a necessidade de reformas institucionais, compatíveis com o novo arranjo da sociedade brasileira. Novamente, essa questão entrava em atrito com a configuração dos poderes políticos: o poder Legislativo ainda figurava largo protagonismo dos interesses agrários, enquanto o Executivo passou a integrar as posições urbano-industriais. Essa estrutura conflituosa ajudou no aprofundamento da crise política interna já existente.

É importante mencionar o aspecto limitado da democracia brasileira, no tocante à possibilidade de participação nas eleições presidenciais de 1960. Analfabetos eram proibidos de votar e representavam em torno de 40% da população brasileira com mais de 15 anos. Todavia, a reforma eleitoral era uma pauta considerada durante o governo de João Goulart, reconhecendo o comprometimento da representatividade eleitoral. (MOREIRA, 2011)

Ainda em janeiro de 1963, João Goulart passou a adotar medidas que deliberavam sua busca de apoio nos setores à esquerda. Em março, com a regulamentação das restrições à remessa de lucros, presença em comícios organizados por forças da esquerda e assinatura de

decretos, como o que previa a desapropriação de terras beneficiadas por investimentos públicos, a reação dos setores conservadores foi imediata. Foram mobilizadas manifestações com ampla participação de civis da classe média que escancararam o cenário de isolamento político e apoio deteriorado do então presidente. (ABREU, 1990)

Ainda de acordo com Abreu (1990):

Em 31 de março de 1964 teve início a rebelião militar que, com amplo apoio do empresariado, da classe média e respaldo ou omissão da maioria parlamentar, pôs fim à Terceira República. O remendo constitucional de 1961 e seu corolário, o referendo de 1963, mostraram-se insuficientes para impedir a ruptura da legalidade constitucional. (ABREU, 1990, p. 211)

Em suma, o ambiente institucional do governo João Goulart foi marcado pela instabilidade no plano político. A baixa credibilidade atribuída ao presidente por diversos atores econômicos, políticos e sociais (no plano interno e externo da economia) marcaram as sucessivas ações por parte do governante em tentar legitimar seu poder como Presidente da República. Num primeiro momento, com poderes políticos fragilizados pela instauração do parlamentarismo, priorizou a estabilização econômica e buscou fortalecer a aceitação por parte dos setores conservadores e do setor externo. A ânsia pela restauração dos plenos poderes políticos através do plebiscito e as crescentes pressões de atores políticos antagônicos forçaram o período de randomização⁷ do posicionamento adotado.

Mesmo após o plebiscito, a busca pela credibilidade continuou ditando o processo político de João Goulart, com acirramento da polarização política e fragilidade da legitimidade do presidente. Além disso, a estrutura de interesses políticos antagônica auxiliava no aprofundamento da crise e da instabilidade à época (IANNI, 1976). Após a aparente decisão pelo apoio à esquerda nos últimos meses de seu governo, a reação dos setores conservadores foi rápida e recebeu grande adesão. Assim, houve uma coalisão de atores civis, econômicos, políticos, religiosos e militares favoráveis a decretação do Golpe Militar, após um longo período de flerte com a ruptura institucional da democracia brasileira.

3.2 INSTITUIÇÕES SOCIOECONÔMICAS: ESTAGNAÇÃO DO CRESCIMENTO, ACELERAÇÃO INFLACIONÁRIA E DETERIORAÇÃO DA BALANÇA DE PAGAMENTOS

⁷ Ver Fonseca e Monteiro (2002), p. 13.

Analisado o componente político da crise institucional do governo João Goulart, é necessário compreender o cenário de ordem econômica, que pautou o agravamento da crise, ao mesmo tempo que foi motivada pelos impasses políticos. A Ação de Emergência, implementada durante o período parlamentarista e que visava a coordenação de metas necessárias à estabilização da economia, foi a principal iniciativa de governo adotada durante essa primeira parte do mandato. Em dezembro de 1962 foi apresentado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, que seria implementado no período presidencialista. Ainda que bastante ortodoxo em sua formulação, o plano foi coordenado por Celso Furtado, principal expoente brasileiro do pensamento estruturalista da CEPAL.

O plano de governo apresentado pelo primeiro-ministro Tancredo Neves tinha como objetivo principal superar a insuficiência dos investimentos para compatibilizar uma elevada taxa de crescimento da economia – a intenção era atingir um crescimento de 7,5% ao ano. As medidas a serem adotadas incluíam em seus objetivos a diminuição das desigualdades sociais e regionais, o aumento da produtividade no setor agrícola, a criação de empregos, a diminuição do problema no balanço pagamentos e, obviamente, o aumento da taxa de crescimento da economia. (ABREU, 1990; REGO, 2013; VILLELA, 2005)

No caso do Plano Trienal, o ambiente político parecia ser favorável para sua implementação, vista a recente vitória para volta do presidencialismo (ABREU, 1990). O diagnóstico ortodoxo exposto pelo plano, encontrava solução para o problema inflacionário em medidas gradualistas de redução do gasto público, apontado como principal problema para o excesso de demanda agregada que pressionava os preços (ABREU, 1990; REGO, 2013; VILLELA, 2005). Além do componente conjuntural das reformas expostas pelo plano, as motivações estruturais para a crise também eram consideradas.

A caracterização institucional recairá sobre instituições socioeconômicas chaves na avaliação das mudanças institucionais pretendidas pelo governo. As Reformas de Base configuraram o planejamento das mudanças estruturais entendidas como necessárias na matriz institucional brasileira. De acordo com Corbisier (2006), o agravamento das contradições internas da economia brasileira, próprias do processo de desenvolvimento do país, que forçaram a necessidade dessas reformas.

3.2.1 Reforma administrativa

A necessidade de uma reforma administrativa está no cerne da capacidade de desenvolvimento do país. De acordo com Corbisier (2006), a estrutura administrativa era herdada de um passado arcaico e não servia às funções necessárias. Define este como Estado Cartorial, destinado à inclusão da classe média excluída do processo produtivo ao invés de atender as demandas sociais.

O autor destaca ainda que a criação de órgãos específicos capazes de realizar as ações necessárias para as reformas, elucida a questão do despreparo das instituições existentes para lidar com as questões a serem enfrentadas.

No plano federal, a criação da Superintendência da Reforma Agrária (Supra) vem mostrar que os órgãos tradicionais da administração federal, tais como os Ministérios da Agricultura, da Saúde, da Viação e Obras Públicas, do Trabalho e da Previdência Social, não tem condições para realizar essa reforma, que se apresenta como das mais importantes e urgentes. (CORBISIER, 2006, p. 153)

Esse ponto elucida também a necessidade da reforma administrativa como viabilizadora das demais reformas pretendidas pelo governo de João Goulart. A partir desta, iria se viabilizar a capacidade de coordenação do Estado para a reestruturação institucional. Nesse sentido, a reforma administrativa visava a racionalização e a simplificação da organização pública, que agora deveria atender aos objetivos do desenvolvimento do país.

3.2.2 Reforma tributária (ou fiscal)

Dentre as diversas Reformas de Base, que constituíam a estrutura da mudança institucional pretendida pelo governo João Goulart, figurava a reforma tributária. Em especial, a questão tributária ia de encontro com o problema do desequilíbrio fiscal, que era entendido como principal causa do problema inflacionário nos diagnósticos obtidos pelos planos de estabilização do governo.

O apoio à industrialização e desenvolvimento regional coordenados pelo governo federal a partir da década de 1950 (com a criação do BNDE e da Sudene) gerou grande problema de compatibilidade entre receitas e despesas, aprofundando ao longo da década o problema do desequilíbrio fiscal. Com o crescimento contínuo das despesas, em 1962 e 1963 o déficit do Tesouro Nacional passou de 4% do PIB e foi majoritariamente financiado por meios inflacionários, dado que a estrutura institucional existente inviabilizava o financiamento via endividamento público. (VARSAÑO, 1997)

A intenção da reforma tributária proposta durante o governo João Goulart passava pela expansão da tributação progressiva, tendo a vista a atual concentração tributária em impostos indiretos, de natureza regressiva. Essa reforma atuaria em conjunto com uma política fiscal

voltada para a redistribuição de renda. Além disso, a necessidade da reforma tributária passava também pela possibilidade de financiar as outras reformas pretendidas pelo governo. (MOREIRA, 2011)

O sistema tributário no começo da década de 1960, fundamentalmente se caracterizava pelas atribuições definidas na Constituição de 1946 e aprofundadas ao longo da década seguinte. Neste o período o Brasil passou atribuir importância crescente à tributação doméstica na composição de suas receitas. A Constituição de 1946, que pouco modificou a estrutura tributária, foi fundamental para a institucionalização das transferências de arrecadação e aumento da participação dos municípios nas receitas. Além disso, as transferências eram vinculadas à aplicação no sistema de transporte, petróleo e desenvolvimento de zonas rurais. A distribuição das transferências, com cotas iguais entre municípios, incentivou o processo de expansão do número de municípios⁸. (VARSAÑO, 1997)

No que concerne ao problema da insuficiência na arrecadação, uma reestruturação do aparelho arrecadador era insuficiente para compatibilizar o aumento necessário das receitas. A estrutura tributária vigente gerava grandes críticas de organizações econômicas importantes, dada a cumulatividade do imposto sobre consumo (incidente sobre setor produtivo) e o aumento do imposto de renda sobre pessoas jurídicas, que se tornou central no período. Em 1962 foram introduzidas alterações no imposto de renda de pessoa física, ampliando a tributação sobre capital e criando mecanismos de controle sobre sua evasão. (VARSAÑO, 1997)

Em estudo preliminar elaborado pelo Conselho do Desenvolvimento, ainda em 1962, tornava-se claro o caminho do processo de reforma tributária pretendido, elucidando as modificações intencionadas. Visava-se a melhoria na eficiência da arrecadação; o aumento das receitas fiscais; a criação de estímulos ao investimento privado; a correção da cumulatividade do imposto sobre consumo (que recaía, no fim, sobre a produção); e a reestruturação da arrecadação entre as três esferas de governo. (VARSAÑO, 1997)

Em resumo, a intencionalidade da reforma tributária durante o governo Goulart visava a centralização da tributação, aumento da arrecadação (através da reestruturação tributária e racionalização da arrecadação) e reversão da regressividade tributária (MOREIRA, 2011). Ainda que determinados ajustes tenham sido regulamentados, como as alterações legislativas sobre o imposto de renda, a reforma tributária ocorreu apenas no governo subsequente, após o golpe militar. Neste ponto, a instabilidade das instituições políticas novamente contribui para explicar as dificuldades na implementação de reformas. Ainda, a reforma tributária era essencial

⁸ Em 1945 existiam 1669 municípios no Brasil e em 1966 o número já chegava à 3924 (VARSAÑO, 1997).

para a viabilização dos demais projetos arquitetados no governo – as chamadas Reformas de Base.

O panorama geral da tributação brasileira no período pode ser elucidado na tabela abaixo. No período parlamentarista do governo é possível observar uma pequena retração da carga tributária, com um modesto crescimento no período posterior. Ainda assim, a elevação da arrecadação, necessária para a implementação das políticas e reformas ansiadas pelo governo, não logrou satisfatórios resultados no período. Mesmo com a desaceleração do crescimento do PIB para 2,2% ao ano, em média – um resultado muito aquém daquele observado durante o governo JK e aquele pretendido pelos planos de estabilização-, houve ligeira retração da carga tributária entre 1961 e 1963. Importante ressaltar a queda na participação relativa da tributação direta na carga tributária, em contrapartida o aumento da tributação indireta.

Tabela 1: Carga tributária brasileira (1961-1964) (em % do PIB)

| | INDIRETA | DIRETA | TOTAL |
|-------------|----------|--------|-------|
| 1961 | 11,17 | 5,21 | 16,38 |
| 1962 | 11,12 | 4,64 | 15,76 |
| 1963 | 11,40 | 4,65 | 16,05 |
| 1964 | 12,26 | 4,75 | 17,01 |

Fonte: Sistema de Contas Nacionais - IBGE (vários anos). Elaboração própria.

A configuração do sistema tributário do período ressalta a incompatibilidade institucional com as reformas pretendidas – e, conseqüentemente, com a performance econômica ansiada. O governo tinha consciência da necessidade de reformas, todavia, as mudanças institucionais requeridas não foram viabilizadas.

3.2.3 Reforma financeira

Até a primeira metade da década de 1960 o sistema financeiro brasileiro era composto por quatro tipos de instituições financeiras (HERMANN, 2011):

- a) Bancos comerciais privados e financeiras (capital de giro);
- b) Caixas econômicas federais e estaduais (crédito imobiliário);
- c) Bancos públicos, como Banco do Brasil e o BNDE (captação de longo prazo);
- d) Instituições não bancárias (papel secundário no sistema financeiro).

Até o início da década de 1960, o setor bancário supria de maneira satisfatória as necessidades de capital de giro do capital privado industrial. A reinversão dos lucros era, de

maneira crescente, responsável pelo crescimento real dos ativos e as necessidades de capital de longo prazo eram supridas pelo setor público e capital externo. Com a estagnação da economia e as taxas crescentes de inflação, o principal problema do sistema bancário não era a ampliação da capacidade produtiva, mas a capacidade de financiamento corrente do capital e a ampliação do mercado de bens – vis-à-vis a recente expansão do setor de bens duráveis durante o governo JK. Assim, foi se aprofundando um desaparelhamento institucional com as necessidades do capital nacional, dependente de um sistema bancário frágil e antiquado. (SOCHACZEWSKI, 1993)

Encontrando os mesmos entraves legislativos das demais reformas propostas pelo governo, uma reforma bancária nunca foi posta em prática. Todavia, a orientação das propostas e medidas legislativas tomadas pelo governo orientavam uma disposição de reestruturação bancária pretendida. Conforme exposto por Moreira (2011), pretendia-se a implementação de uma política de crédito voltada ao setor rural, conferindo maior dinamismo ao setor. A maior seletividade da concessão de crédito era um ponto importante da reforma, buscando incentivar a concessão voltada para o setor produtivo, em detrimento do setor especulativo. Para a ampliação do mercado de capitais, frisava-se a necessidade de especialização das instituições financeiras e a atribuição clara das responsabilidades dessas instituições e das atribuições competentes às autoridades monetárias.

Ainda segundo o autor, os discursos presidenciais elucidavam a necessidade de criação de um Banco Central. Diante da dificuldade de conciliar pontos de vista conflituosos sobre a reforma bancária, várias propostas diferentes foram apresentadas. Por fim, o chamado Substitutivo Alkmin⁹ foi levado adiante, que previa a fiscalização do sistema financeiro como competência da SUMOC e as demais funções de um banco central estariam delegadas ao Banco do Brasil. O documento ainda previa a criação de um Conselho Monetário e o projeto tramitava no momento da instauração do Golpe.

3.2.4 Reforma agrária

A reforma agrária tinha como objetivos principais a ascensão social de parcela excluída da população, a melhor utilização de terras improdutivas e o incremento da produtividade no campo, para que este acompanhasse o ritmo do processo de industrialização do país. Moreira

⁹ Esse projeto modificou em diversos pontos a proposta inicial do governo, que previa a criação do Conselho Monetário, mas reservava à SUMOC a competência de algumas funções executoras do Banco Central.

(2011) destaca que tanto o latifúndio improdutivo quanto o minifúndio sem condições econômicas de se manter eram estrangulamentos ao desenvolvimento.

Dessa forma, a desapropriação de terras improdutivas estava prevista com compensação via pagamento em títulos públicos, reajustáveis. Além disso, a ocupação das terras também serviria a propósitos desejados pelo governo, como a utilização das terras com prioridade para plantio de gêneros alimentícios para abastecimento do mercado interno. As diretrizes do avanço da questão da reforma agrária seguiam os seguintes propósitos (MOREIRA, 2011):

- a) Criação do Estatuto do Trabalhador Rural (este que estabelecia regras para o trabalho rural, condizente com os avanços já empreendidos para trabalhadores urbanos);
- b) Disciplina dos arrendamentos rurais;
- c) Regulamentação constitucional da desapropriação de terras por interesse social;
- d) Criação de órgão executor para a reforma agrária (como já mencionado, houve a criação da Superintendência da Política Agrária em 1962).

3.2.5 Reforma urbana

A reforma urbana entrava em pauta dado o avanço do êxodo rural, iniciado com o processo de industrialização do país na década de 1930. A necessidade dessa reforma se vinculava também os problemas enfrentados pela reforma agrária, já que as condições atuais reforçavam o movimento de êxodo. Conjuntamente ao crescimento acelerado da população urbana, havia muitos imóveis desocupados e que poderiam ser utilizados para suprir as necessidades da população.

O governo iniciou um levantamento para tentar mensurar as necessidades de habitação das classes populares. Na Mensagem ao Congresso Nacional de 1963, há um capítulo com o título —Habitação e Planejamento Urbano. Esse documento expõe o problema da habitação no país e apresenta alguns números do déficit habitacional. Conforme afirma, dados incompletos demonstravam que ele ficava em torno de 5 milhões de unidades. Computando as precárias condições de habitação existentes e o crescimento demográfico, esse número tenderia a ser muito maior. (MOREIRA, 2011)

As diretrizes do planejamento da reforma urbana seguiriam pressupostos de limitação e desapropriação de excedentes sobre a propriedade de imóveis, construção de imóveis populares coordenada pelo Estado para garantir acesso à classe trabalhadora, arranjo de condições favoráveis de financiamento de imóveis, com condições subsidiadas. (CORBISIER, 2006)

3.2.6 Reforma cambial e política externa

Um grande problema conjuntural e estrutural sofrido pelo Brasil na época era a escassez de divisas. O governo trabalhou com tentativas de reescalonamento da dívida externa, de maneira semelhante ao que Jânio Quadros havia feito em seu mandato. Todavia, a recepção de San Tiago Dantas não foi tão favorável quanto a tentativa anterior do governo. A indisposição do governo dos Estados Unidos refletia muito o posicionamento da política externa adotada pelo governo (chamada Política Externa Independente), a guinada política à esquerda do país, com especial relevância da Lei de Remessa de Lucros (Lei 4.131, aprovada em setembro de 1962). (VILLELA, 2005)

A Lei de Remessa de Lucros limitava o envio anual para o exterior, de lucros, a no máximo 10% do capital investido e desconsiderava reinvestimentos na base de cálculo. Além do desgaste político representado por essa medida, houve uma queda do saldo de entradas e saídas de capitais autônomos: de US\$ 177 milhões do primeiro semestre de 1962 para US\$ 16 milhões no segundo semestre daquele ano (FONSECA, 2004).

Em outubro de 1963, através das Instruções 254 e 256 da SUMOC, o governo elevou as taxas de recolhimento compulsório dos contratos de câmbio. Essa medida visava: a) dispor de recursos não inflacionários; b) desencorajamento de importações não essenciais. (MOREIRA, 2011)

As reformas cambiais também eram dispostas a atender os interesses nacionais em relação à industrialização do país e promoção das exportações nacionais, competitivamente desfavorecidas no mercado internacional pela conjuntura de alta inflação no país. Já a posição da Política Externa Independente se estruturava em torno de quatro pontos, conforme explicado por San Tiago Dantas (2006, p. 112):

- a) Contribuição da preservação da paz, apoiando o desarmamento geral e apoiando a coexistência;
- b) Fortalecimento dos princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos;
- c) Ampliação das relações comerciais com todos os países, inclusive aqueles dos blocos socialistas, e “desarmamento tarifário” da América Latina;
- d) Apoio à emancipação de países sujeitos ao domínio de uma metrópole.

Evidencia-se sob esses aspectos, portanto, a condução de uma política externa ampla e que, apesar de não rejeitar as relações com a Europa Ocidental e os Estados Unidos, também não preconizava essas relações acima dos demais parceiros comerciais em potencial. Essa posição vinha sendo construída desde o governo Jânio Quadros, mas as relações externas no governo João Goulart em relação aos Estados Unidos foram muito mais frágeis do que o

governo anterior – vide os resultados na obtenção de crédito externo e reescalonamento da dívida externa.

3.2.7 Reforma educacional e eleitoral

O governo João Goulart, inclusive na formulação do Plano Trienal, buscava orientar em seus objetivos uma reestruturação educacional, destacando a importância da pesquisa no desenvolvimento econômico e buscando também integrar reformas que pudessem ser conciliadas com os objetivos de desenvolvimento. Todavia, conforme exposto por Cunha (2009), a reforma universitária foi proposta já no auge da crise institucional política, o que impossibilitou sua implantação. Ainda segundo o autor, as diretrizes da reforma eram: garantia de liberdade dos docentes, extinção da vitaliciedade da cátedra, regulamentação do magistério, instituindo os processos de seleção e conferindo autonomia às universidades na condução desses processos seletivos.

Além disso, foi criado também o Plano Nacional de Alfabetização, com base no método Paulo Freire de ensino. O analfabetismo, que na época era de aproximadamente 40% na faixa dos 15 a 69 anos, era um problema considerado nas reformas propostas pelo governo. Essa questão ia ao encontro também da reforma eleitoral proposta por João Goulart, que previa a inclusão do voto de analfabetos.

A reforma eleitoral era, de acordo com Corbisier (2006), a primeira que deveria ser levada adiante, pois influenciava diretamente na capacidade do governo de instituir as demais reformas necessárias. O grande problema a ser enfrentado pela reforma eleitoral era a concentração de poder no Congresso. Os interesses atendidos pelo Legislativo estavam vinculados àqueles que eles representavam. Nesse caso, a grande maioria dos representantes eram latifundiários, banqueiros e grandes industriais. Isso favorecia as decisões do Congresso a determinados setores da sociedade civil. Outra questão apontada ainda era a necessidade de democratização dos partidos políticos, nos quais as decisões eram muito centradas nas cúpulas e diretorias.

4 O GOVERNO CASTELO BRANCO: REFORMAS INSTITUCIONAIS, RUPTURAS POLÍTICAS E CONTINUIDADE DO PROJETO DESENVOLVIMENTISTA

O governo Castelo Branco (1964-1967), o primeiro do novo período de comando militar, foi marcado como um estágio de intensas reformas políticas e econômicas, formalizadas no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). O PAEG visava a retomada do ciclo expansivo da economia e o controle da inflação, além da atenuação dos conflitos sociais via melhora nas condições de emprego e de vida da população e da resolução do problema dos déficits no balanço de pagamentos. Para tanto, o plano incluía reformas em diversos setores da economia, passando por políticas conjunturais e medidas no plano institucional. (RESENDE, 1990; HERMANN, 2005; REGO, 2013)

A reforma fiscal seguiu o princípio de redução dos gastos públicos, de modo a diminuir o déficit e a pressão inflacionária, melhorando o perfil das despesas do governo. Na área tributária, as reformas visavam aumentar a arrecadação do governo, além de uma reestruturação no sentido de incentivar a poupança interna e os investimentos privados. A política monetária seguia o princípio de controlar a inflação, mas sem causar uma recessão, equilibrando ambos os objetivos. Foi realizada também uma reforma bancária, de modo a estimular a obtenção de crédito e a realização de investimentos privados, também seguindo o pressuposto da política monetária de contemplar as necessidades de continuação do crescimento econômico e o controle da inflação. Na parte de investimento público, priorizava-se a questão do desenvolvimento da infraestrutura, com projetos de médio e longo prazo. (BAER, 2009; HERMANN, 2005; REGO, 2013; RESENDE, 1990)

A estabilização proposta pelo PAEG era também gradualista (HERMANN, 2005; REGO, 2013; RESENDE, 1990), vide o planejamento da expansão monetária no triênio 1964-66, que era significativo – embora decrescente. O Plano admitia a continuidade da inflação anual na casa dos dois dígitos neste período, assumindo uma visão heterodoxa em relação aos seus interesses de retomar o crescimento após o período recessivo durante o governo anterior e dessa forma admitindo um certo grau de inflação (RESENDE, 1990).

4.1 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS: CENTRALIZAÇÃO DO PODER E POSSIBILIDADE DE REFORMAS

A aplicação das reformas econômicas propostas pelo governo dependeu em larga medida do ambiente institucional político do período. Logo nos primeiros dias após o golpe que destituiu João Goulart do poder, o governo militar instituiu seu primeiro Ato Institucional, que previa um aumento dos poderes do Executivo federal e se justificava pela necessidade de “restauração da ordem interna e do prestígio internacional do nosso país”. Skidmore (1990) ressalta que desde o período de João Goulart e Jânio Quadros, havia queixas sobre a insuficiência dos poderes presidenciais e a capacidade de se lidar com o Congresso. Neste novo governo, a saída foi resolver essa questão de maneira unilateral, fugindo das tentativas democráticas anteriores.

Na composição do primeiro governo da Ditadura Militar, além da eleição indireta de Castelo Branco como presidente, registra-se a participação majoritária de membros da UDN – principal partido político de oposição ao governo João Goulart. Além disso, a chefia em ministérios chave da economia foi entregue à Octavio Bulhões e Roberto Campos. Bulhões, no comando do Ministério da Fazenda, era grande defensor da reorganização financeira do país e saneamento das contas públicas. Campos, no Ministério do Planejamento, concedia grande apoio ao capital estrangeiro. (SKIDMORE, 1990)

Importante mencionar a recepção do golpe para os setores da sociedade civil. A mídia nacional promoveu forte apoio ao golpe nos principais veículos de informação¹⁰. A igreja, num primeiro momento, foi outro importante ator social que promoveu apoio ao processo instituído pelos militares. No plano político, a UDN e parte do PSD constituíram apoio ao golpe, além do governo dos Estados Unidos. (SKIDMORE, 1990)

Essa coalizão de apoio, nas palavras de Cruz e Martins (2008), representava:

Os que tentaram impedir a posse do vice-presidente João Goulart tiraram de seu fracasso em 61 a lição que os levou à vitória em 64. Compreenderam que, para ter êxito, o novo golpe a ser tentado precisava contar com uma base social de apoio que fosse a mais ampla e diferenciada possível. Levada à prática, essa diretriz resultou na montagem de uma complexa coalizão que incluía praticamente todas as facções das classes dominantes (do rural ao urbano, do arcaico ao moderno, do nacional ao estrangeiro, do produtivo ao parasitário) juntamente com ponderáveis parcelas da pequena-burguesia, das profissões liberais e da nova classe média burocratizada, com suas respectivas representações no plano político-partidário. A contraface militar dessa coalizão era também complexa, nela agregando-se legalistas históricos (como o próprio Castello) e conspiradores incansáveis (Ademar de Queirós, Silvio Heck, Albuquerque Uma, Cizeno Sarmento etc.). (CRUZ e MARTINS, 2008, p. 12 e 13)

O Ato Institucional 2 (AI-2), redigido em 1965 e com previsão de durar até o fim do mandato de Castelo Branco, visava dificultar a vitória de opositores do governo em eleições. O

¹⁰ Skidmore (1990) ressalta que o jornal Última Hora foi uma exceção, dentre os grandes veículos de informação, e se colocou contra o golpe. Seu diretor e fundador, Samuel Wainer, precisou fugir.

Ato instituiu que as eleições para presidente, vice-presidente e governadores seriam eleições indiretas e, além disso, extinguiu o multipartidarismo. Em Ato Complementar, de novembro de 1965, previa-se a criação de partidos políticos a partir de 120 deputados e 20 senadores. Assim, criou-se a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido do governo, e a oposição se juntou no Movimento Democrático Brasileiro (MDB)¹¹.

O sufocamento constante da oposição, típico de um regime ditatorial, criou as condições para a completa alteração do quadro político institucional brasileiro. As dificuldades encontradas para a implementação de políticas e reformas, que permearam todo o governo João Goulart, deixaram de representar um transtorno durante o período do governo Castelo Branco. Dessa forma, diversas reformas econômicas impopulares e que, num primeiro momento, não respondiam aos anseios de retomada do crescimento econômico, puderam ser implementadas. É possível estabelecer que as maiores rupturas institucionais estiveram situadas no plano político durante este período.

O plano institucional político deste período é caracterizado pela centralização do poder no Executivo federal, ruptura do quadro democrático e opressão da oposição. Além disso, destaca-se, num primeiro momento, o amplo apoio de diversas organizações, que possibilitaram, antes de tudo, a “legitimação” do golpe. A base institucional política também foi facilitadora na implementação das reformas, dada a capacidade do governo em atribuir ações com menor necessidade de conciliação com interesses divergentes, relativamente ao período anterior.

4.2 INSTITUIÇÕES SOCIOECONÔMICAS: REFORMAS ESTRUTURAIS E ESTRATÉGIA GRADUALISTA

Além das reformas conjunturais que previam promover o crescimento e controlar a inflação de forma gradualista, o governo Castelo Branco, sob a idealização do PAEG, implementou ao longo dos anos de governo diversas reformas de caráter estrutural. As reformas estruturais podem ser compreendidas em torno de quatro eixos: a) reforma tributária ou fiscal; b) reforma financeira; c) reforma trabalhista e de política salarial; e d) reforma do setor externo. Essas reformas, embora fortemente impopulares quanto à sua formulação e aplicação, podem ser consideradas fundamentais na explicação do processo de grande crescimento econômico

¹¹ De maneira geral, a ARENA era composto por antigos membros da UDN e PSD, enquanto o MDB se dividia entre membros do PTB e PSD.

que a economia brasileira experienciou nos anos subsequentes, no período do Milagre Econômico¹².

4.2.1 Reforma tributária

A política tributária proposta no governo Castelo Branco visava ampliar a arrecadação, com aumento da carga tributária, e racionalizar o sistema tributário, reduzindo custos operacionais. A reforma da estrutura tributária também pretendia incentivar o crescimento econômico, estimulando a poupança e direcionando os investimentos privados para setores e regiões priorizados pelo governo. (HERMANN, 2011; RESENDE, 1982)

De tal forma, cabe frisar as principais medidas adotadas pela reforma tributária, que incluem (HERMANN, 2011):

- a) instituição da arrecadação tributária via rede bancária;
- b) criação do Imposto Sobre Serviços (ISS), de competência dos municípios;
- c) substituição do imposto sobre vendas pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias, que incide sobre o valor adicionado de cada etapa produtiva ao invés de incidir sobre o faturamento das empresas;
- d) ampliação da base do Imposto de Renda de Pessoas Físicas;
- e) isenção tributária e incentivos fiscais para atividades prioritárias (aplicações financeiras para estímulo à poupança e investimentos voltados para diminuição dos desajustes setoriais e regionais);
- f) criação do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, para repasses tributários para estados e municípios;
- g) extinção de impostos do selo.

Em linhas gerais, a reforma tributária empreendida pelo PAEG pode ser entendida como centralizadora e regressiva. A legislação tributária de estados e municípios foi limitada, além dos incentivos e isenções tributárias (que almejavam o aumento da poupança e do investimento) terem beneficiado quem possuía renda mais alta. Todavia, a reforma obteve êxito no aumento da carga tributária e da arrecadação, além de promover a racionalização do sistema tributário – objetivos principais das reformas. Novamente, a matriz institucional política do período é importante para explicar a aceitação das reformas empreendidas, que contribuíram para explicar

¹² Essa tese é melhor aprofundada no próximo capítulo.

o crescimento econômico subsequente (no período do Milagre Econômico). (HERMANN, 2011)

Ainda em 1964 é possível observar um modesto aumento da carga tributária, como evidenciado na tabela 1. Esse movimento foi aprofundado ao longo do governo Castelo Branco e, posteriormente, no período do Milagre Econômico. No fim do período transitório entre as reformas e a expansão do crescimento econômico, no final dos anos 1960, a carga tributária já representava quase 25% do PIB brasileiro (VARSANO et. al, 1998). A Tabela 2 trata da composição da carga tributária no período.

Tabela 2: Carga tributária brasileira (1965-1973) (em % do PIB)

| | INDIRETA | DIRETA | TOTAL |
|-------------|----------|--------|-------|
| 1965 | 12,98 | 5,84 | 18,82 |
| 1966 | 14,11 | 6,53 | 20,64 |
| 1967 | 13,19 | 6,97 | 20,16 |
| 1968 | 15,42 | 7,57 | 23,00 |
| 1969 | 15,91 | 8,66 | 24,57 |
| 1970 | 16,74 | 9,24 | 25,98 |
| 1971 | 15,64 | 9,62 | 25,26 |
| 1972 | 15,54 | 10,48 | 26,01 |
| 1973 | 14,74 | 10,31 | 25,05 |

Fonte: Sistema de Contas Nacionais - IBGE (vários anos). Elaboração própria.

O aumento na arrecadação dos tributos diretos se relaciona em larga medida com as alterações na composição do Imposto de Renda. De acordo com Oliveira (1981), ocorreu uma ampliação da base de incidência tributária sobre a renda, passando a incidir sobre rendimentos monetários menores, e ampliando, por consequência, o número de trabalhadores tributados. Além disso, a racionalização da arrecadação tributária também contribuiu para diminuir a sonegação e o reajuste nominais dos salários também contribuíram para expandir progressivamente o número de pessoas na base de arrecadação. O autor também ressalta a diminuição da participação dos impostos sobre capital na composição do imposto de renda, em função das isenções propostas, o que diminui a capacidade progressiva dessa tributação – e vai de encontro com a prioridade do governo em estimular poupança e investimento.

A arrecadação centralizada da tributação era, em parte, amenizada pelo sistema de transferências entre esferas de governo que foi atribuída no período – principalmente em favor dos municípios. Enquanto a participação na arrecadação tributária da União foi ampliada de 63,6% em 1965 para 71,1% em 1973, os estados diminuíram sua participação de 30,8% para 26,3% e municípios foram de 5,6% para 2,5%. Em contrapartida, a receita disponível União,

neste mesmo período, foi de 54,8% para 64,5%. Estados diminuíram sua participação de 35,1% para 26,3% e municípios sofreram uma pequena perda de 10,1% para 9,2% (VARSANO et. al, 1998).

4.2.2 Reforma financeira

As reformas estruturais do PAEG, que tinham o intuito de promover a retomada do crescimento econômico do país, dependiam da reestruturação do financiamento – e, por consequência, do sistema financeiro brasileiro. O objetivo era construir um segmento privado de financiamento de longo prazo, a fim de substituir o financiamento que em larga medida era feito via emissão monetária (financiamento inflacionário). Além da emissão, o capital externo e fontes fiscais e parafiscais conduziam esse tipo de financiamento. (HERMANN, 2011)

A especialização bancária é medida fundamental do modelo apresentado pelas reformas financeiras. As instituições financeiras foram organizadas para atuar em determinados segmentos e suprir demandas específicas de crédito. Além disso, a criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil centraram a nova configuração da regulação do sistema financeiro, atuando como instituições fundamentais para a reorganização do mercado monetário. Até então, as funções de banco central eram divididas entre a SUMOC e o Banco do Brasil. Enquanto a primeira tratava das atribuições normativas, o Banco do Brasil concentrava atribuições executivas. (RESENDE, 1990)

De acordo com o esquema apresentado por Hermann (2011), o sistema financeiro nacional era composto pelas seguintes instituições após as reformas do período do PAEG:

Quadro 2: O Sistema Financeiro Brasileiro após as Reformas de 1964-1967

| Tipo de instituição | Área de atuação |
|-----------------------------------|--|
| Conselho monetário nacional (CMN) | Criado em 1964, em substituição à Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), com função normativa e reguladora do sistema financeiro. |
| Banco Central do Brasil (BACEN) | Criado em 1964, como executor das políticas monetária e financeiro do governo. |
| Banco do Brasil (BB) | Banco comercial e agente financeiro do governo, especialmente em linhas de crédito |

| | |
|--|---|
| | de médio e longo prazos, para exportações e agricultura. |
| Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) | Criado em 1952 para atuar no financiamento seletivo de longo prazo para a indústria e infraestrutura. |
| Bancos de Desenvolvimento (BD) regionais e estaduais | Atuação semelhante à do BNDE, mas em âmbito regional/estadual. |
| Bancos Comerciais | Crédito de curto e médio prazos (capital de giro). |
| Bancos de Investimento | Regulamentados em 1966, para atuarem no segmento de crédito de longo prazo e no mercado primário de ações (operações de subscrição). |
| Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento | Instituições não bancárias, conhecidas como “Financeiras”, voltadas ao financiamento direto ao consumidor (curto e médio prazos). |
| Sistema Financeiro de Habitação (SFH) | Criado em 1964, tendo o Banco Nacional de Habitação (BNH) como instituição central, e composto ainda pela Caixa Econômica Federal (CEF), caixas econômicas estaduais, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo (APE). |
| Corretoras e Distribuidoras de Valores | Mercados primário e secundário de ações. |

Fonte: Hermann (2012)

Um mecanismo fundamental introduzido pelas reformas financeiras, a fim de corrigir as consequências da inflação sistemática, foi a correção monetária. Esse instrumento teve grande impacto sobre a taxa de juros e visava proteger o retorno real de ativos e incentivar a demanda no período em que a inflação ainda era muito elevada (HERMANN, 2011). Esse mecanismo superou os entraves da Lei da Usura, que limitava a taxa de juros a 12% ao ano, mudando sua interpretação para 12% de juros reais (SOCHACZEWSKI, 1993).

A indexação de ativos também foi utilizada como instrumento de política. A partir da Lei 4.357, estabeleceu-se a correção de ativos fixos e impostos em atraso, além da criação de

um novo título público – Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN) -, reajustado a partir de um índice de preços (SKIDMORE, 1990). A indexação, todavia, não foi generalizada, como posteriormente realizado em outros governos brasileiros.

Outra medida importante adotada no sistema financeiro foi a Lei 4.380, que criou o Sistema Financeiro de Habitação. A lei previa a criação do Banco Nacional de Habitação e a integração desse sistema com recursos de poupança forçada, adquirida de trabalhadores por meio de programas de seguro social (PIS e Pasep). Além disso, a Lei 4.728 atuou na formalização da nova matriz institucional do sistema financeiro nacional, redigindo as atribuições específicas do novo modelo, que delimitava de maneira verticalizada a atuação das diferentes instituições financeiras no país. (RESENDE, 1990)

4.2.3 Reformas trabalhistas e política salarial

A política salarial foi o foco principal das reformas trabalhistas durante o PAEG e esta era centrada em três proposições: a) manutenção da participação de assalariados no produto nacional; b) evitar reajustes salariais desordenados e que potencializariam os problemas com a inflação; c) resolver problemas de distorções salariais. (RESENDE, 1990)

Historicamente, apenas no período da Era Vargas, em 1931, o país passou a contar com uma legislação trabalhista e uma política salarial. A grande questão, todavia, era que o reajuste do salário não era regulamentado até 1965. Ou seja, os reajustes salariais eram arbitrados não sob uma regra constitucional específica, e o resultado foi a deterioração do salário real ao longo dos anos – com raras exceções. Essa questão era agravada pelo contexto de alta inflação em diversos períodos ao longo desses 35 anos.

Através da Circular nº 10 do ministro para Assuntos do Gabinete Civil, foi estabelecido o reajuste salarial para a administração pública federal e a norma foi incorporada posteriormente para o setor privado e era recomendada para estados e municípios também. A regra passou a incorporar o salário médio dos 24 meses anteriores, além de um ganho sobre o aumento de produtividade e metade da inflação prevista pelo governo. Além disso, ficou estabelecido que deveriam ocorrer reajustes anuais. Essa modalidade de cálculo de reajuste, baseado na média do salário real, introduziu uma queda significativa no índice de salário anual real médio, justificando a tendência concentradora de renda que ocorreu durante o regime militar.

A escolha pelo reajuste pela média e não pelo pico do salário real faz parte do conflito distributivo da renda: caso o reajuste fosse dado pelo maior nível de salário real, toda a inflação acumulada seria reposta pelo reajuste, o que provocaria uma redistribuição da renda em favor

dos salários, o que geraria reajustes de preços por parte dos empresários, alimentando a espiral preços-salários. O reajuste pela média reflete uma divisão do revés inflacionário entre assalariados e empresários. (HERMANN, 2005)

Outra questão crucial da regra de reajuste salarial é a incorporação da inflação prevista pelo governo. Via de regra, a previsão oficial era sempre inferior ao valor registrado posteriormente. A previsão para 1966 foi de 10% e a inflação efetiva foi de 39,1% (HERMANN, 2005). O reajuste pelo aumento da produtividade também seguia uma estimativa conservadora do governo, além de não ser reajustado integralmente. Dado o diagnóstico de inflação de custos do PAEG, a política salarial serviu como instrumental importante na contenção do processo inflacionário, atuando como restritiva.

Na prática, o Paeg estabeleceu um mecanismo de seleção de custos que deveriam ser comprimidos, em nome da necessidade de conter o processo inflacionário, e daqueles que deveriam ser preservados, ou mesmo reajustados. No primeiro grupo estavam os salários reais. No segundo, os itens componentes da receita do governo, as tarifas das empresas estatais e os rendimentos reais do setor financeiro e dos rentistas em geral, protegidos pela correção monetária dos ativos e contratos. Assim, além da função original, de combate à inflação, a política de “controle” de custos do Paeg cumpriu outras funções macroeconômicas, contribuindo para o ajuste fiscal e externo da economia. (HERMANN, 2005, p. 61)

Tabela 3: Índices de salário-mínimo real médio e salário real médio (pessoal ligado à produção)

| Anos | FGV | | São Paulo | | DIEESE | |
|-------------|--------|-------|-----------|-------|--------|-------|
| | Mínimo | Médio | Mínimo | Médio | Mínimo | Médio |
| 1963 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1964 | 100,4 | 97,1 | 102,7 | 99,1 | 108,9 | 105,0 |
| 1965 | 93,4 | 90,8 | 98,0 | 95,3 | 101,6 | 98,8 |
| 1966 | 86,2 | - | 86,9 | - | 86,1 | - |
| 1967 | 82,8 | 90,6 | 86,4 | 91,9 | 81,5 | 89,2 |
| 1968 | 83,7 | 94,8 | 83,7 | 95,1 | 80,8 | 91,6 |
| 1969 | 80,6 | 101,4 | 79,9 | 100,5 | 76,8 | 96,7 |
| 1970 | 78,9 | 98,6 | 80,7 | 100,7 | 78,1 | 97,6 |

Fonte: Resende (1982)

De acordo com Resende (1982), o salário real médio caiu 9% entre 1965 e 1967 na indústria de transformação, a partir das estimativas do DIEESE. As estimativas para o Rio de Janeiro (feitas pela FGV) e para São Paulo indicam uma variação menor – principalmente no Rio de Janeiro. Ainda assim, entre 1964 e 1967 registrou-se queda no rendimento real médio

na indústria de transformação de acordo com os três índices considerados. As variações negativas no salário-mínimo real são ainda maiores.

4.2.4 Reforma cambial e relações do setor externo

Resende (1990) estabelece que as reformas institucionais que envolveram o setor externo da economia se concentraram na unificação e simplificação do sistema de câmbio, além da dinamização de agências do setor público e maior integração com o sistema financeiro internacional, na busca por melhores condições para obtenção de recursos externos.

Em relação à política de relações externas, ocorreu uma completa guinada nas relações de apoio aos Estados Unidos. A convergência de interesses ia de encontro aos objetivos do governo brasileiro de dar fim à “subversão comunista” no país. De tal forma, mesmo a independência sendo o objetivo almejado pela política externa, a interdependência – relacionado com o contexto internacional da Guerra Fria -, seria necessária. Ou seja, dado o contexto político internacional, o alinhamento à uma ideologia era vista como caminho necessário. Além disso, denota-se interesse especial na manutenção de relações com a América Latina e o rompimento das relações diplomáticas com Cuba. (BADO, 2006)

Skidmore (1990) elucida a tentativa do governo brasileiro de atrair investimento estrangeiro para o país. Rapidamente a Lei de Remessa de Lucros foi revogada e a aproximação diplomática com os Estados Unidos também visava a atração de recursos externos e de órgãos multilaterais – como o FMI. O grande anseio dos credores nacionais era o reescalonamento da dívida externa (que durante o governo João Goulart não havia logrado resultados positivos). Em julho de 1964 o Brasil conseguiu melhorar essa situação: 70% dos pagamentos a médio prazo com vencimento até 1965 foram refinanciados pelo tesouro dos Estados Unidos, FMI, Eximbank e consórcio de credores europeus, o que contribuiu para melhorar a situação da balança de pagamentos do país naquele período.

Também foram concedidos incentivos fiscais às exportações no período, visando a ampliação e diversificação, além de se pretender extinguir os controles quantitativos sobre as importações. Foi adotado um sistema de câmbio fixo após uma desvalorização em 1964 – realizada para corrigir o problema apontado de sobrevalorização cambial, que dificultava as exportações. A ideia seria realizar desvalorizações periódicas da taxa de câmbio, a fim de seguir com uma política de realismo cambial. No período posterior, entre 1968 e 1972, o país passaria a adotar um sistema de minidesvalorizações cambiais, realizadas em períodos de tempo menores, para liquidar com o problema de especulação: no sistema de desvalorizações

periódicas e espaçadas, importadores e exportadores costumavam especular contra a desvalorização da moeda nacional, o que ocasionava problemas de divisas.

5 A MUDANÇA DO AMBIENTE INSTITUCIONAL NA DÉCADA DE 1960 E A CRIAÇÃO DE JANELAS DE OPORTUNIDADE

Durante a década de 1960 o Brasil se deparou com um contexto de desaceleração do crescimento econômico, após um período de grande prosperidade econômica e elevados graus de investimento em diversos setores da economia. O desgaste institucional político que teve início com a renúncia do presidente Jânio Quadros em 1961, e aprofundou-se ao longo da primeira metade da década, qualificou uma grande ruptura política em março de 1964 que reconfigurou o quadro institucional do período. A ruptura política que estabeleceu o início da ditadura militar permitiu que grandes mudanças institucionais fossem realizadas no período – com destaque para as reformas do setor financeiro e tributário.

Após o intenso período de reformas conjunturais e institucionais – sintetizadas pelo planejamento exposto no Plano de Ação Econômica do Governo –, o país experenciou uma etapa de grande prosperidade econômica entre 1968 e 1973, no que ficou conhecido como Milagre Econômico. As causas desse “milagre” são objeto de debate e as proposições para explicar sua origem se distribuem em três pontos principais:

- a) Condições externas favoráveis, dado o crescimento do comércio internacional, expansão de crédito e melhora nos termos de troca;
- b) Política econômica implementada no período de 1968 a 1973, com políticas fiscal e monetária expansionistas, além da promoção das exportações;
- c) Amadurecimento das reformas estruturais promovidas pelo PAEG entre 1964 e 1967.

Debruçando-se sobre a questão dos determinantes do “milagre”, Veloso, Villela e Giambiagi (2008) realizam uma investigação econométrica, com dados de painel, para quantificar o grau de determinação do crescimento econômico acelerado do período a partir dessas três causas. Os autores encontram evidências que corroboram a tese de que o crescimento verificado no período de 1968 e 1973 pode ser, de maneira significativa, atribuído às reformas institucionais anteriores, com uma desfasagem de tempo. O presente trabalho incorpora essa interpretação, de que as reformas institucionais criaram as condições necessárias para o crescimento econômico posterior.

A partir da consideração que a economia brasileira conseguiu superar um período de estagnação do crescimento e, através de mudanças profundas no ambiente institucional,

estabeleceu um período de prósperos resultados macroeconômicos, este trabalho se propõe a investigar em que medida a nova configuração do ambiente institucional foi caracterizada por rupturas e por continuidades na condução das crenças, da liderança e da rede dominante – propondo a análise sobre a possível abertura de janelas de oportunidade dada a insatisfação com os resultados da economia no começo da década de 1960.

5.1 PERFORMANCE ECONÔMICA BRASILEIRA (1961-1973)

Cabe avaliar a performance das variáveis macroeconômicas do período, a fim de fundamentar o processo de mudanças institucionais ocorridas. A tabela 4 sintetiza os principais resultados macroeconômicos para cada período: governo João Goulart (1961-1963), período das reformas implementadas pelo PAEG (1964-1967) e período do “milagre” econômico (1968-1973).

Tabela 4: Síntese dos indicadores macroeconômicos (médias anuais por período)

| Variável | 1961-1963 | 1964-1967 | 1968-1973 |
|---|------------------|------------------|------------------|
| Crescimento PIB (% a.a.) | 5,2 | 4,2 | 11,1 |
| Inflação (IGP dez/dez, % a.a.) | 59,1 | 45,5 | 19,1 |
| FBCF (% PIB preços correntes) | 15,2 | 15,5 | 19,5 |
| Tx. cresc. export. bens (US\$ correntes, % a.a.) | 3,5 | 4,1 | 24,6 |
| Tx. cresc. import. bens (US\$ correntes, % a.a.) | 0,0 | 2,7 | 27,5 |
| Balança comercial (US\$ bilhões) | 0,0 | 0,4 | 0,0 |
| Saldo conta corrente (US\$ bilhões) | -0,3 | 0,0 | -1,2 |
| Dívida externa líquida/Exportação de bens | 2,4 | 2,0 | 1,8 |

Fonte: Apêndice Estatístico em Giambiagi et. al. (2011)

Os expressivos indicadores do período do “milagre” se tornam ainda mais drásticos quando se compara com os resultados dos períodos anteriores. As elevadas taxas de crescimento foram acompanhadas de uma grande redução no aumento do índice geral de preços e um grande aumento do comércio externo (tanto exportações quanto importações). De fato, as reformas instituídas pelo PAEG, que tiveram grande impacto nos resultados obtidos pelo “milagre”, não lograram grandes resultados tão logo a sua implementação.

No conjunto do período das reformas do PAEG, a economia cresceu, em média, a uma taxa inferior do que no governo João Goulart. Todavia, o crescimento no governo Jango se atribui principalmente ao resultado obtido no começo da análise, quando ainda se colhiam frutos dos investimentos realizados no governo JK. Em 1961 a economia brasileira atingiu um crescimento de 8,6%, caindo para 6,6% no ano seguinte e atingindo apenas 0,6% em 1963. Esses resultados refletem o quadro de deterioração institucional apresentado no capítulo anterior. Fonseca (2004) em sua análise sobre a legitimidade e a credibilidade do governo João Goulart expõe as dificuldades encontradas pelo governante de sustentar uma trajetória de crescimento sem comprometer a estabilidade econômica, visto o caráter “fraco” do governo no tocante à sua legitimidade e sua incapacidade de dar credibilidade a ações conjunturais mais austeras enquanto mantinha propostas estruturais que não iam de encontro a esses preceitos.

5.2 AS REFORMAS DE BASE E O PLANO DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG): CONTINUIDADES E RUPTURAS

As instituições políticas sofreram grandes rupturas entre o governo João Goulart e o início da ditadura militar. Em primeiro lugar e de maneira mais óbvia, a democracia brasileira foi rompida na transição de um período para o outro, quebrando com um importante arcabouço de instituições referentes a esse modelo político. A liderança política também foi mudada: João Goulart era um getulista do partido trabalhista e que construiu relações com setores à esquerda (internamente e em relações externas) e a ditadura fez ascender politicamente militares e políticos ligados à UDN, que era o principal partido de oposição de Goulart, notadamente conservadores e alinhados com o projeto político promovido pelos Estados Unidos.

É realístico supor que o golpe de 1964 foi um divisor de águas em diversos aspectos da situação política e econômica nacional. Os militares foram levados ao poder sob a justificativa de barrar avanços da esquerda no país e foi uma resposta apoiada por diversos setores da sociedade civil, que compunham organizações influentes no jogo político, econômico e social. Porém, a análise centrada nesse capítulo buscará qualificar essas rupturas e identificar a existência de janelas de oportunidade para a ocorrência de uma transição crítica na economia brasileira, a partir do arcabouço teórico apresentado no capítulo de revisão da Nova Economia Institucional.

A estagnação econômica combinada com a aceleração da inflação e a deterioração da balança de pagamentos durante o governo João Goulart caracterizaram um ambiente de crise e instabilidade econômica. Nesse contexto, urgiu-se a necessidade da coordenação de um plano de estabilização e reformas que foi concretizado pelo Plano Trienal. Sugere-se que o quadro de baixa credibilidade e legitimidade do presidente, aliado aos resultados insatisfatórios da economia criaram uma janela de oportunidade na primeira metade da década de 1960. De fato, a mudança na liderança e em (algumas) organizações que compunham a rede dominante no plano político viabilizaram diversas reformas e mudanças institucionais no período posterior.

Alston et. al. (2016) ressalta que a liderança política do período se concentrou na mão dos militares e a condução da máquina pública foi delegada a tecnocratas. Além disso, o período militar pode ser dividido em dois subperíodos, nos quais o crescimento econômico se vinculava ao nível de apoio ao regime – após 1974 se inicia o período de “gradual abertura do regime”. No primeiro período do regime, que contempla as reformas do PAEG e o período do “milagre”, Frieden (1987) identifica uma coalizão de atores econômicos fundamentais na condução do processo de crescimento pós 1964: o sistema bancário doméstico que foi amplamente desenvolvido com as reformas financeiras do PAEG; as estatais que continuaram a se desenvolver principalmente no setor de bens de capital; as multinacionais que se desenvolveram, sobretudo, no setor de bens de consumo duráveis. Neste último ponto, o setor de bens de consumo duráveis foi amplamente desenvolvido no aprofundamento do processo de substituição de importações, e era, em certa medida, favorecido pelo crescimento concentrador de renda do período.

Frieden (1987) destaca ainda que nesse primeiro momento, a partir do final do período de reformas, a utilização da capacidade instalada, a reorganização do sistema financeiro e o setor externo favorável (tanto no comércio quanto na capacidade de atrair financiamentos) ajudaram a aprofundar a conjuntura de elevado crescimento econômico. Nesse contexto de altas taxas de crescimento e relativa estabilidade inflacionária, como já mencionado anteriormente, não foi difícil manter a convergência de interesses entre esses atores econômicos e o regime político instaurado.

O ponto crucial para a caracterização de uma transição crítica, porém, está na mudança das crenças. A deterioração da performance econômica e da credibilidade política foram situações favoráveis à um enfraquecimento do núcleo das crenças sobre como as instituições deveriam ser moldadas para atingir os resultados esperados. Porém, as mudanças e reformas institucionais do período sugerem alterações de caráter incremental e não mudanças críticas,

uma vez que a crença no desenvolvimentismo com o aprofundamento do processo de substituição de importações (PSI) seguiu sendo a orientação chave na condução das políticas e das reformas empreendidas.

O processo de substituição de importações, que iniciou em 1930 com a ascensão de Vargas ao poder e foi concluído no final da década de 70 com o II PND, constituiu o núcleo de crenças durante o período de análise. O desenvolvimentismo, retomando o conceito construído por Fonseca (2015) é constituído por um núcleo comum de atribuições que caracterizam as ações de Estado desenvolvimentista, sendo ele:

- a) Existência de um projeto nacional;
- b) Intervenção consciente e deliberada do Estado para viabilização do projeto;
- c) Industrialização como forma de acelerar o processo de desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, os governos militares até o final da década de 1970 trabalharam no aprofundamento do processo que já estava em curso na economia brasileira. As reformas institucionais do PAEG foram fundamentais para viabilizar o projeto desenvolvimentista posterior – como estabelecido pela relação da ocorrência do “milagre” pelas reformas empreendidas. Cabe considerar, então, as continuidades ocorridas no período de transição entre o governo João Goulart e a ditadura militar. A análise das reformas de base pretendidas pelo governo Jango e as reformas institucionais empreendidas pelo PAEG carregam semelhanças em seus objetivos e as instituições modeladas para alcançar esses objetivos.

Quadro 3: Objetivos das Reformas de Base e reformas do PAEG.

| Reformas | Reformas de Base | PAEG |
|-------------------|--|--|
| Tributária | Progressividade tributária; Tributação para redistribuição de renda; Fortalecimento da arrecadação da União. | Introdução da correção monetária; Tributação sobre valor adicionado; Fortalecimento da arrecadação da União. |
| Financeira | Condução independente da política monetária e direcionamento de recursos para determinados setores; | Condução independente da política monetária e direcionamento de recursos para determinados setores; |

| | | |
|----------------------|--|---|
| | Busca pelo desenvolvimento do mercado de títulos públicos como financiamento não inflacionário; Maior especialização das instituições financeiras; Criação do BACEN. | Busca pelo desenvolvimento do mercado de títulos públicos como financiamento não inflacionário; Maior especialização das instituições financeiras e segmentação do mercado; Criação do BACEN e do CMN. |
| Urbana | Eliminação do déficit habitacional, motivado pela falta de financiamento. | Criação do SFH e do BNH para eliminação do déficit habitacional, motivado pela falta de financiamento. |
| Setor externo | Incentivos fiscais para exportações e modernização dos órgãos de comércio internacional; Intensificação do processo de substituição de importações no setor de bens de capital; Câmbio realístico e desvalorizações moderadas; Renegociação da dívida externa; Lei de Remessa de Lucros; Política externa independente. | Incentivos fiscais para exportações e modernização dos órgãos de comércio internacional; Eliminação dos limites quantitativos das importações; Unificação do sistema de câmbio e minidesvalorizações (principalmente a partir de 1968); Renegociação da dívida externa; Política externa interdependente. |

Fonte: Adaptado de Moreira (2011)

As crenças, no sentido proposto por Alston et. al (2018), mantiveram-se as mesmas, como já pontuado anteriormente. Analisando a intencionalidade das reformas propostas em ambos os governos, é possível perceber também similaridades na condução das reformas institucionais que buscavam superar as inconsistências estruturais que impediam a retomada do crescimento econômico.

No sistema financeiro as reformas almejadas pontuam grande convergência nas instituições a serem desenvolvidas: especialização no setor bancário, direcionamento de recursos para setores estratégicos, criação de mecanismos de financiamento não inflacionário com o mercado de títulos públicos e a necessidade de criação de um órgão regulador e executivo do sistema financeiro (o Banco Central). Além disso, ambos mantinham interesse em uma

reforma urbana e convergiam no diagnóstico do problema de financiamento que agravava a situação do déficit habitacional.

Em relação ao setor externo, a tentativa de promoção das exportações via incentivos e a priorização da busca pela renegociação da dívida externa representava uma convergência das ideias, em contraste com a posição política assumida pelo país, amplamente divergente nas concepções dos dois períodos: o governo João Goulart foi marcado pela política externa independente, que favorecia as relações externas múltiplas, inclusive com alinhamentos a países socialistas, enquanto o governo Castelo Branco visava um alinhamento mais forte com a posição adotada pelos Estados Unidos.

A centralização da arrecadação tributária na competência da União também era objetivo comum de ambos os governos. Todavia, o foco de redistribuição de renda diverge nas concepções dos dois períodos. A trajetória de crescimento econômico durante o período militar foi concentradora de renda e o diagnóstico de inflação de custos nesse período intensificou o ônus do trabalhador com a política salarial restritiva que foi adotada. As grandes desonerações sobre o capital na tributação durante o período militar também corroboram a busca por essa trajetória concentradora.

O arcabouço institucional concebido após as reformas do PAEG, que conforme a tese de Veloso, Villela e Giambiagi (2008), auxilia na explicação da performance econômica exitosa do período do “milagre”, não foi instituído por meio uma transição crítica e a mudança institucional se caracterizou, em larga medida, por alterações incrementais. Houve um grande rompimento na matriz institucional política, porém as reformas empreendidas nas instituições econômicas parecem ter apresentado maior grau de continuidade na transição do regime democrático para o regime autoritário. Essas convergências são explicitadas na análise aprofundada das reformas que foram propostas em ambos os períodos. A intencionalidade das mudanças institucionais requeridas é semelhante inclusive porque todo o período é marcado por uma continuidade das crenças. As crenças envolvem o entendimento de como as instituições devem ser moldadas para atingir os objetivos da performance econômica desejada. Nesse espectro, o período é marcado pelo desenvolvimentismo como projeto de governo, e este é o núcleo comum das crenças.

O governo João Goulart, com seu fim marcado por rupturas políticas após um momento de grande instabilidade institucional por conta da baixa credibilidade do governo e da economia em estagnação, pode ser caracterizado como um momento de criação de janelas de

oportunidade. As crenças estavam deterioradas em função do baixo dinamismo da performance econômica do período, o que poderia abarcar uma transição crítica.

Como apontado por Fonseca (2003), a estagnação econômica dos países latino-americanos no começo da década de 1960 evidenciou as proposições dos autores cepalinos (com especial ênfase para Conceição Tavares, Prebisch e Furtado) que ressaltavam as condições que dificultavam e, eventualmente, inviabilizavam a reprodução do processo de substituição de importações. Essas teses conduziam à explicação que o esgotamento do modelo estava relacionado com a “estreiteza do mercado vis-à-vis a alta tecnologia empregada, do que resultava uma *tendência à estagnação ou subconsumo*” (FONSECA, 2003, p. 25). Assim, evidencia-se que o processo de substituição de importações (núcleo da condução do Estado desenvolvimentista brasileiro no século XX), passou a concentrar descrédito quanto à possibilidade de sua continuidade a partir do contexto de crise instaurado no começo da década de 1960 – e a interpretação dessa conjuntura como tendência do modelo. Porém, como explicitado por Fonseca, essa foi uma crise *no* modelo e não *do* modelo, dado o aprofundamento do processo até o final da década de 1970. Posteriormente, a crítica à essa concepção de subconsumo parte da própria Conceição Tavares, com a utilização do modelo de departamentos kaleckiano¹³, que sustenta a manutenção do crescimento mesmo com queda do salário real dos trabalhadores, o que ocorreu ao longo da década de 1960 com o aprofundamento do processo de substituição de importações com concentração de renda.

O arcabouço institucional durante o governo João Goulart era estruturalmente ineficiente e a necessidade das reformas impedia a retomada de uma conjuntura econômica favorável. A incapacidade da implementação das reformas foi debilitante na capacidade econômica de manter a trajetória de crescimento desejada. Assim, as reformas institucionais promovidas pelo PAEG criaram um ambiente institucional relativamente mais eficiente no ponto de vista da promoção do crescimento econômico, sob o aprofundamento do modelo de desenvolvimento já em curso.

A janela de oportunidade, ainda que não tenha sido aproveitada para uma transição crítica na economia, também não foi desperdiçada no sentido de não calcar alterações institucionais que, efetivamente, impactaram na performance econômica do país e alteraram

¹³ Neste modelo, a economia está dividida em três departamentos: o D1 (departamento de bens de capital), o D2 (departamento de bens de consumo dos capitalistas) e o D3 (departamento de bens de consumo dos trabalhadores). Assim, um processo de crescimento com concentração de renda pode ser viabilizando, priorizando a sustentação do crescimento a partir do D2, ao invés do D3.

substancialmente o processo de crescimento subsequente. É possível caracterizar um aproveitamento, mesmo que *parcial*, da janela de oportunidade aberta durante a crise no começo da década.

As crescentes necessidades de capital, características inerentes ao aprofundamento do modelo de substituição de importações, eram incompatíveis com o arcabouço institucional do setor financeiro brasileiro até o começo da década. As reformas institucionais do PAEG no setor foram fundamentais para a continuidade dos investimentos, ampliando o mercado de financiamento de longo prazo e expandindo as funcionalidades do setor bancário privado. Os avanços no setor financeiro não ficaram limitados aos investimentos produtivos e de capital, o crédito para o setor de bens de consumo duráveis e para o setor imobiliário criaram uma eficiência institucional compatível com o aprofundamento do modelo que guiava as diretrizes do novo governo – centrado em bens de consumo duráveis.

A reforma tributária, que ampliou a capacidade de arrecadação do governo e criou uma estrutura tributária que incentivava a estrutura produtiva (ao erradicar os “impostos em cascata”), também condicionou uma base institucional mais eficiente para a promoção do crescimento econômico. O aumento das receitas do governo se vinculava diretamente à capacidade de contenção da inflação.

Além disso, a concentração do crescimento em um modelo com concentração de renda (nos moldes kaleckianos citados anteriormente), implicava a consideração dos salários como custo ao produtor, e não como indutor do crescimento (FONSECA, 2003). Nessa lógica, a política salarial implementada, que corroía o salário real, motivada pelo entendimento da inflação do período como sendo, essencialmente, uma inflação de custos, também agregava sentido de eficiência relativa à implementação dessa política.

Dessa forma, ainda que a janela de oportunidade não tenha induzido uma transição crítica na economia, o emergir de uma liderança capaz de implementar reformas institucionais relevantes para a retomada do crescimento econômico, esteve vinculada a um aproveitamento da maleabilidade das crenças, dado o contexto de crise e baixa credibilidade do governante anterior. Essas reformas implementadas constituíram mudanças fundamentais para a capacidade de aprofundamento do processo de substituição de importações, criando instituições necessárias para a continuidade do crescimento econômico. As necessidades de financiamento da economia (tanto do governo quanto do setor privado produtivo) para a indução da industrialização brasileira, não eram compatíveis com as instituições existentes, que haviam

sido construídas em um contexto de menor necessidade de capital (ainda nas fases iniciais do PSI). Assim, a reestruturação da matriz institucional foi capaz de induzir um elevado crescimento econômico posterior, a partir do incremento relativo da eficiência das instituições.

6 CONCLUSÃO

A economia brasileira passou por um período de estagnação econômica no início da década de 1960, motivada por desajustes conjunturais e estruturais. O quadro institucional político do país passou a se deteriorar a partir da renúncia do então presidente eleito Jânio Quadros e os consequentes impasses gerados para o vice-presidente João Goulart assumir a presidência. A instabilidade política do período dificultou a implementação de reformas ao longo de todo o governo e culminou no golpe articulado por forças militares, com apoio de parte da população civil e atores importantes no jogo político e econômico do país.

O governo Castelo Branco, primeiro no período da ditadura militar, foi responsável pela implementação de importantes reformas institucionais no país, sintetizadas pelo planejamento do Plano de Ação Econômica do Governo. As reformas implementadas no setor financeiro, na estrutura tributária, no setor externo e na política salarial do país auxiliaram na retomada expressiva do crescimento econômico e da estabilização da inflação no período posterior que ficou conhecido como “milagre”.

Ainda que importantes rupturas institucionais no campo político tenham ocorrido no período de transição entre a democracia e o autoritarismo comandado pelos militares, houve expressivas continuidades na condução das reformas institucionais. Analisando o caráter das mudanças institucionais, buscou-se identificar possíveis transições críticas, caracterizadas pelas mudanças nas crenças das organizações no poder em como as instituições devem ser moldadas para atingir os objetivos e a performance econômica desejada. Nesse sentido, houve uma continuidade nas crenças durante o período de transição, onde ambos os governos permaneceram moldando as instituições de acordo com o aprofundamento do modelo de substituição de importações, caracterizando o Estado desenvolvimentista brasileiro.

A estagnação econômica da economia brasileira criou condições de se alterar as crenças sobre as instituições, uma vez que enfraqueceu a confiança dos agentes na matriz institucional do período. De fato, houve importantes rupturas com a mudança na liderança e no poder de barganha de organizações no poder. Porém, a janela de oportunidade criada não ocasionou uma transição crítica, uma vez que se manteve o aprofundamento no modelo desenvolvimentista no país. Dessa forma, as mudanças institucionais ocorreram de maneira muito mais incremental, não representando rupturas descontínuas.

As mudanças institucionais que caracterizam a década de 1960 foram importantes para guiar a economia a um novo ritmo de crescimento, retomando a prosperidade econômica que havia se esgotado, indicando um aproveitamento ainda que parcial da janela de oportunidade. A alteração da estrutura tributária, aumentando o poder de arrecadação do governo e racionalizando a cobrança de impostos, alterou um padrão tributário defasado e que impedia a retomada do crescimento e o controle da inflação no país. A estrutura financeira, completamente remodelada para atender as necessidades de financiamento não inflacionário também foi destaque nas reformas empreendidas. Ainda, o novo padrão institucional foi marcado pela concentração de renda, em virtude de uma política salarial restritiva e de intensas desonerações sobre o capital, a partir da tributação. As novas instituições criadas se mostraram relativamente mais eficientes para conduzir a economia a um novo padrão de crescimento, ainda que numa perspectiva mais ampla, o modelo de desenvolvimento tenha sido marcado pela continuidade.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. Cap. 8. p. 197-212.

ALSTON, Eric C. et al. **Institutional and organizational analysis: concepts and applications**. New York, NY: Cambridge University Press, 2018.

ALSTON, Lee J. et al. Why Countries Transition? The Case of Brazil, 1964–2016. **Atlantic Economic Journal**, [s.l.], v. 44, n. 2, p.197-224, jun. 2016. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s11293-016-9498-2>. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs11293-016-9498-2.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2021.

BADO, Alvaro Roberto Labrada. **A Política Econômica Externa do Governo Castelo Branco (1964-1967)**. 2006. 242 f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciências, Departamento de História, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 2009. 541 p.

CONCEIÇÃO, Octávio A. C. A relação entre processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista. **Ensaio Fee**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p.77-106, 2002. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/issue/view/113>>. Acesso em: 07 mar. 2021.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. (2008) "A dimensão institucional do processo de crescimento econômico: inovações e mudanças institucionais, rotinas e tecnologia social". *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 17, n. 1 (32), pp. 85-105.

CORBISIER, Roland. Lógica e Cronologia das Reformas. In: MUNTEAL, Oswaldo; VENTAPANE, Jacqueline; FREIXO, Adriano de (org.). **O Brasil de João Goulart: um projeto de nação**. Rio de Janeiro: Puc-Rio : Contraponto, 2006. p. 147-173.

CRUZ, Sebastião C. Velasco E., MATINS, Carlos Estevam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da "abertura". In SORJ, Bernardo, ALMEIDA, Marina Hermínia Tavares, orgs. **Sociedade e política no Brasil pós-64** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 8-90.

CUNHA, Janaína Dias. **A reforma universitária de 1968 e o processo de reestruturação da UFRGS (1964-1972): uma análise da política educacional para o ensino superior durante a ditadura civil-militar brasileira**. Dissertação de mestrado. Unisinos. São Leopoldo. 2009.

DANTAS, San Tiago. Política Externa Independente. In: MUNTEAL, Oswaldo; VENTAPANE, Jacqueline; FREIXO, Adriano de (org.). **O Brasil de João Goulart: um projeto de nação**. Rio de Janeiro: Puc-Rio : Contraponto, 2006. p. 111-128.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O processo de substituição de importações. In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (Org.). **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003. Cap. 11, p. 53. Disponível em: <https://professor.ufrgs.br/pedrofonseca/files/o_processo_de_substituicao_de_importacoes.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2021.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, [S.L.], v. 34, n. 3, p. 587-622, set. 2004. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-41612004000300007>

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sérgio Marley Modesto. Credibilidade e populismo no Brasil: a política econômica dos governos Vargas e Goulart. **Revista Brasileira de Economia**, [S.L.], v. 59, n. 2, p. 215-243, jun. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-71402005000200004>.

HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o "Milagre" Econômico: (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea: (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. Cap. 3. p. 69-92.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. (1930-1970). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

LOUREIRO, Felipe Pereira. **Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse: a Política Econômica nos Governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964**. 2012. 644 f. Tese (Doutorado) – Área de Concentração: História Econômica, Departamento de História., Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MOREIRA, Cássio Silva. **O Projeto de Nação do Governo João Goulart: o plano trienal e as reformas de base (1961-1964)**. 2011. 404 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. The new institutional economics and third world development. In: HARRISS, John; HUNTER, Janet; LEWIS, Colin. **The New Institutional Economics and Third World Development**. 1. ed. Londres: Routledge, 1995. cap. 2, p. 17-26.

NORTH, Douglass C. Economic performance through time. In: ALSTON, Lee J.; EGGERTSSON, Thrainn; NORTH, Douglass C. **Empirical Studies in Institutional Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. cap. Epílogo, p. 342-356.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec Editora, 1981.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. Cap. 7. p. 171-195.

REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (Org.). **Economia Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 299 p.

RESENDE, André Lara. A política brasileira de estabilização: 1963-68. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 12, n. 3, p. 757-806, dez. 1982.

RESENDE, André Lara. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. Cap. 9. p. 213-231.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo** (1964-1985). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990

SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. **Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil: 1952-1968**. São Paulo: Trajetória Cultural, 1993.

VARSAÑO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 1-40, abr. 1997.

VARSAÑO, Ricardo et al. **Uma análise da carga tributária no Brasil**. Brasília: Ipea, 1998. (Textos para Discussão, n. 583).

VILLELA, André. Dos "Anos Dourados" de JK à Crise Não Resolvida: (1956-1963). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea: (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. Cap. 2. p. 45-68.

WILLIAMSON, Oliver E. The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, Nashville, v. 38, n. 3, p. 595-613, 2000.